

BARNE- OG UNGDOMSKRIMINALITET

En behandling av
debatten rundt den kriminelle lavalder og
reaksjonssystemet overfor unge lovbyggere.

Kandidatnr: 358

Veileder: Anne Hazeland Bøhmer

Leveringsfrist: Høst 2003

Til sammen 17 983* ord

(* se <http://www.jus.uio.no/sekr/studieinformasjon/fagsider/spesialoppgave/>)

12. november 2003

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>BARNE- OG UNGDOMSKRIMINALITET, ET SAMFUNNSPROBLEM</u>	<u>1</u>
1.1	INNLEDNING	1
1.2	ROGNAN-SAKEN	1
1.3	RT. 2000 s. 822	2
1.4	SAMFUNNSDEBATTEN	2
1.5	VIDERE OPPLEGG	3
<u>2</u>	<u>ET HISTORISK TILBAKEBLIKK</u>	<u>3</u>
2.1	UTVIKLINGEN FREM TIL VERGERÅDSLOVEN AV 1896	3
2.2	VERGERÅDSLOVEN AV 1896	5
2.2.1	DEN KRIMINELLE LAVALDER	5
2.2.2	REAKSJONSSYSTEMET	5
2.3	FRA BEHANDLINGS- OG OPPDRAGELSESMODELL TIL STRAFFEMODELL	6
2.3.1	DEN KRIMINELLE LAVALDER	6
2.3.2	REAKSJONSSYSTEMET	7
<u>3</u>	<u>HEVING AV DEN KRIMINELLE LAVALDER</u>	<u>10</u>
3.1	"BARN I FENGSEL – EN SKAM!"	10
3.1.1	DEN KRIMINELLE LAVALDER	10
3.1.2	REAKSJONSSYSTEMET	12
3.2	REFORMEN	13
<u>4</u>	<u>INTERNASJONALE REGLER</u>	<u>17</u>
4.1	FOLKERETTSLIG REGULERING	17
4.1.1	KONVENSJONER	17
4.1.2	"RESTORATIVE JUSTICE"	19
4.2	RETTSREGLENE I ENKELTE UTVALGTE LAND	19

4.2.1	DANMARK OG SVERIGE	19
4.2.2	ANDRE EUROPEISKE LAND	21
5	<u>DAGENS KRIMINALITETSBILDE</u>	22
5.1	INNLEDNING	22
5.2	HOVEDTREKK VED BARNE- OG UNGDOMSKRIMINALITETEN 1985-2001	23
5.3	HVILKE LOVBRUDD BLIR BARN OG UNGE TATT FOR	24
5.3.1	TRAFIKKFORSEELSER	24
5.3.2	VINNINGSKRIMINALITET	25
5.3.3	SKADEVERK	25
5.3.4	VOLD	26
5.3.5	NARKOTIKA	26
5.4	OPPSUMMERING	27
6	<u>DAGENS RETTSTILSTAND</u>	28
6.1	INNLEDNING	28
6.2	BARNEVERNETS ROLLE I REAKSJONSSYSTEMET	28
6.3	POLITI- OG PÅTALEMYNDIGHETENS REAKSJONSMULIGHETER	32
6.3.1	ETTERFORSKNINGSPLIKT	32
6.3.2	UNNTAK FRA TAUSHETSPLIKT	33
6.3.3	OPPHOLDSFORBUD OG INNBRINGELSE	34
6.3.4	BEKYMRINGSSAMTALEN	35
6.3.5	OVERFØRING TIL BARNEVERNET	35
6.3.6	HURTIG STRAFFEFØRØLGING	36
6.3.7	STRAFFEUTMÅLING OG VALG AV STRAFFEREAKSJON	37
6.3.8	KONFLIKTRÅD	38
6.3.9	SAMFUNNSSTRAFF	41
6.4	REAKSJONER DE UNGE MØTES MED I PRAKSIS	42
7	<u>VEIEN VIDERE</u>	44
7.1	INNLEDNING	44
7.2	ENDRING AV DEN KRIMINELLE LAVALDER	45
7.3	REAKSJONSSYSTEMET	48
7.3.1	DE ULIKE MODELLENE	48

7.3.2	KOMPETANSEFORDELING OG SAMARBEID	49
7.3.3	NYE TILTAK	50
7.4	OPPSUMMERING	56
LITTERATURLISTE		58
FORARBEIDER		59
7.5	BETENKNINGER ETTER 1972: NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER	59
7.6	ODELSTINGSPROPOSISJONER	59
7.7	INNSTILLINGER TIL ODELSTINGET	60
7.8	INNSTILLINGER TIL ODELSTINGET	60
7.9	DEBATTER I ODELSTING OG LAGTING	60
7.10	STORTINGSdokumenter	61
7.11	ØVRIGE DOKUMENTER	61
LOVREGISTER		61
7.12	NORSKE LOVER	61
KONVENSJONER		62
DOMSREGISTER		63
7.13	NORSK RETSTIDENDE (RT)	63
7.14	UPUBLISERTE DOMMER	63

1 Barne- og ungdomskriminalitet, et samfunnsproblem

1.1 Innledning

Problemstillingen for denne oppgaven er todelt, og retter seg mot det økende samfunnsproblemet barne- og ungdomskriminalitet: når skal barn holdes strafferettslig ansvarlige for sine handlinger, og hvilke reaksjoner skal de yngste kriminelle møtes med. Disse problemstillingene er nært knyttet sammen. Begge dreier seg om hvilke regler man skal ha for på en best mulig måte å få bukt med barne- og ungdomskriminaliteten. Samtidig avgrenser de mot forebyggende tiltak.

Problemstillingenes kjerne retter seg mot barn og unge som har begått kriminalitet: hvordan skal det reageres mot disse for å oppnå den ønskede effekten? Ved drøftelsen av problemstillingene har jeg i tillegg til å benytte meg av litteratur, forarbeider og avisartikler, vært i kontakt med Justis- og politidepartementet¹ og barnevernsvakten i Oslo.

Barn omfatter i utgangspunktet alle individer under 18 år. For å få en ryddig begrepsbruk, vil barn i denne oppgaven kun omfatte de som er under den kriminelle lavalder. De som er mellom 15 og 18 år vil bli betegnet som unge eller ungdommer. En samlebetegnelse på disse to aldersgruppene vil være mindreårige.

1.2 Rognan-saken

I mai 2002 ble en 15 år gammel jente fra Rognan mishandlet på det groveste av fem jevnaldrende jenter. Den angivelig mest aktive part i mishandlingen, samt to andre jenter, var på gjerningstidspunktet 14 år, og dermed under den kriminelle lavalder på 15 år, jf straffeloven § 46. Anføreren bak ugjerningen kunne med andre ord ikke tiltales. To av de øvrige jentene, begge 15 år på gjerningstidspunktet, ble tiltalt og dømt for voldtekt og legemsfornærmelse under særdeles skjerpene omstendigheter i Salten

¹ Anne Brita Normann, seniorrådgiver

tingrett, senere stadfestet av Hålogaland Lagmannsrett og Høyesterett.² Jentene ble dømt til samfunnsstraff, samt til å betale erstatning og oppreisning til offeret.

1.3 Rt. 2000 s. 822

Den 2. juni 1998 ranet en gutt på 15 år og 9 måneder en klesbutikk på Majorstua. Under ranet voldtok han den 22 år gamle kvinnelige ekspeditøren. For dette forholdet, samt noen andre mindre forhold, ble han dømt til fengsel i tre år og fire måneder. Gutten var tidligere ustraffet. Ved straffutmålingen var hans unge alder et av momentene, men han ble likevel idømt en forholdsvis streng straff sett i forhold til alderen.

1.4 Samfunnsdebatten

De to ovennevnte sakene er bare noen av de mange sakene som involverer barn og unge. Siden tidlig etterkrigstid (50-tallet) har barne- og ungdomskriminaliteten vært økende i hele Europa.³ Økningen var kraftigst frem til 70-tallet, hvorefter statistikken har variert i de ulike landene. For eksempel har man i Danmark opplevd et fall i kriminaliteten blant barn og unge de to siste tiårene.⁴ I Norge har utviklingen derimot ikke snudd, men Kriminalstatistikken viser at veksten flatet noe ut på begynnelsen av 90-tallet.⁵ I 1998 tiltok veksten igjen, og det er ingen tvil om at barne- og ungdomskriminalitet er et stort problem i dagens samfunn (se kapittel 5) – et problem som opptar så vel media som politikere som den vanlige mannen i gata.

Ulike undersøkelser og forskningsprosjekt har forsøkt å utrede hva som skal til for å få bukt med problemet. En av de mest omdiskuterte problemstillingene i denne forbindelse er den kriminelle lavalder, og i nær sammenheng med denne problemstillingen: bruken av fengselsstraff overfor barn. Flere som har forsket eller foretatt undersøkelser rundt emnet mener det er helt andre faktorer enn hva den kriminelle lavalder er, som spiller inn på utviklingen av barne- og ungdomskriminaliteten.⁶ Blant annet nevnes overgangen til en tredje aldersgruppe, ungdommen, og at denne gruppen er overflødig i

² Salten tingrett sak nr 02-01280, LH-2003-00208 / LH-2003-00209, HR-2003-00705a

³ von Hofer 1998

⁴ Balvig 2000 s221

⁵ Falck 2002 s7

⁶ von Hofer 1998, Balvig 2000 s211-216, NOU 1985:3 Tiltak for ungdom med atferdsvansker s19-20

dagens samfunn. Andre momenter som trekkes frem er endringer i familielivet og bomiljøet, samt svekket sosial kontroll; det er blitt lettere å stjele og å begå hærverk, typiske lovbrudd begått av unge.

Debatten har med varierende styrkegrad dukket opp med jevne mellomrom, som regel i forbindelse med at mindreårige begår grov kriminalitet. Når debatten blusser opp, er krav om senking av den kriminelle lavalder og strengere reaksjoner typiske gjengangere. Hevingen som trådte i kraft i 1990 er imidlertid den siste endringen hva angår den kriminelle lavalder.

1.5 Videre opplegg

Kapittel 2 og 3 ser på den historiske utviklingen på området med vekt på debattene på 70- og 80-tallet. Kapittel 4 behandler kort den internasjonale rettssituasjonen. I kapittel 5 og 6 blir det redegjort for dagens kriminalitetsbilde og rettstilstand, før det i kapittel 7 ses nærmere på hvordan den videre utviklingen bør være.

2 Et historisk tilbakeblikk

I dette kapitlet gis en forholdsvis utførlig historisk redegjørelse for utviklingen frem til debatten som resulterte i hevingen av den kriminelle lavalder i 1989 – i kraft fra 1990. Ved å gjøre rede for historikken, får man innblikk i de tankene som er gjort om, og begrunnelsene som er gitt for, den kriminelle lavalder og reaksjonssystemet. Disse tankene og meningene har gått igjen i debatten, og det er i stor grad de samme argumentene som trekkes frem i dag. Historikken vil derfor være viktig for å forstå den fremdeles pågående debatten. Av samme grunn gis også stortingsdebatten på 80-tallet en nokså bred redegjørelse i kapittel 3.

2.1 Utviklingen frem til Vergerådsloven av 1896

Allerede fra gammelt av kan man se at det ble satt en nedre grense for når et individ kunne stilles til ansvar for straffbare handlinger. Både Frostatingsloven og

Gulatingsloven opererte med en kriminell lavalder.⁷ Frostatingsloven hadde en meget lav absolutt grense, 8 år, mens Gulatingsloven satte ansvarsalderen til 12 år med begrenset ansvar frem til fylte 15 år.

Norske Lov av 1687 hadde ingen alminnelig bestemmelse som fastsatte den kriminelle lavalderen.⁸ For å avgjøre om et barn kunne straffes måtte man gå til den aktuelle spesialbestemmelsen lovbruddet ble rammet av. Denne lovgivningsteknikken – den kasuistiske – var typisk for perioden. Eksempelvis kunne barn under 10 år ”ej paa Livet at straffis” for drapsforbrytelser, se lovens 6-6-18 sammenlignet med 6-6-17. Fra spesialbestemmelsene kan man trekke slutningen at barn under 10 år ikke skulle rammes av offentlig straff, men i stedet straffes med for eksempel ris.⁹

Kriminalloven av 1842 opererte med to aldersgrenser: en relativ grense på 10 år, og en absolutt på 15 år.¹⁰ At 10-års grensen var relativ, innebar at kriminalitet begått av barn mellom 10 og 15 år ikke automatisk medførte strafferettslig forfølgelse. Var man mellom 10 og 15 år, ble man ikke straffet for mindre overtredelser. Ved mer alvorlige overtredelser måtte retten vurdere om ”han hadde ’indseet Handlingens forbryderske Beskaffenhed’”. Barn ble som regel straffet med ris eller frihetsberøvelse.

Utover siste halvdel av 1800-tallet fikk domstolene flere alternative straffesanksjoner overfor barn. Tendensen var at dommerne tok disse alternativene i bruk fremfor å sende barn i fengsel. I 1874 kom muligheten til å gi advarsel eller formaning, eventuelt plassering i oppdragelsesinstitusjoner. Straffeprosessloven fra 1887 åpnet for bruk av påtaleunntatelse, og i 1894 ble den betingede dom et alternativ. I dette tidsrommet ble særlig oppdragelsesinstitusjonene et alternativ til fengsling av barn. Denne utviklingen må ses i sammenheng med humanismens fremtog i Norge, og ellers i Europa.

⁷ Ot.prp.nr.26 (1986-1987) Om lov om endringer i straffeloven m.m. (heving av den kriminelle lavalder) s3

⁸ Ot.prp.nr.26 (1986-1987) s3

⁹ Ot.prp.nr.26 (1963-1964) Om 1) Lov om endringer i den alminnelige straffelov m.m. og 2) Lov om strafferettslige reaksjoner mot unge lovbrystere s19

¹⁰ NOU 1985:3 s22

Utviklingen ledet frem til Lov om Behandling av forsømte Børn (vergerådsloven) 6. juni 1896 nr 1.

2.2 Vergerådsloven av 1896

2.2.1 Den kriminelle lavalder

Da vergerådsloven ble vedtatt, forsvant den relative lavalderen, og den absolutte ble senket til 14 år. Som nevnt i forrige avsnitt var loven et resultat av oppmykningen i reaksjonssystemet som kom i kjølvannet av humanismen. Det sentrale i loven var at barn under 14 år primært var en oppgave for hjem og skole, eller som siste utvei, for vergerådet. Vergerådet ble koblet inn når man ikke lenger rådde med barnet, og løsningen var da plassering på skolehjem for oppdragelse. Aldersgrensen på 14 år ble opprettholdt i Almindelig borgerlig straffelov (straffeloven) 22. mai 1902 nr 10.

I Norge var det to drivkrefter som gjorde seg gjeldende ved vedtakelsen av vergerådsloven.¹¹ Vi hadde på den ene siden ”kriminalistene” anført av Bernhard Getz – som regnes som vergerådslovens ”far”, og skolefolket på den andre. Til tross for ulike mål, arbeidet disse to drivkreftene for det samme: vedtakelsen av vergerådsloven. Kriminalistene ønsket å få barna ut av fengslene. De var farget av de europeiske tankene om vitenskapelig behandling av unge lovbrøyttere, samt av de humanistiske idealene; det var ikke etisk og moralsk korrekt å plassere barn i fengsel. For skolefolket lå helt andre motiver til grunn: å få de mistilpassede barna ut av den vanlige skolen for å gjøre den mer attraktiv for rikere lag av befolkningen. Vergerådsloven var for dem kun et middel på veien mot en fellesskole for alle sosiale klasser. I tillegg kom hensynet til samfunnets behov for å beskytte seg mot kriminalitet: plassering av mistilpassede barn på lukkede skolehjem beskyttet samfunnet i det minste under oppholdet. Dessuten skulle oppdragelsen sørge for at samfunnet fortsatt var beskyttet når barnet kom hjem igjen.

2.2.2 Reaksjonssystemet

Plassering i skolehjem etter vergerådsloven var på ingen måte tenkt som straff, tvert imot var tankegangen at man skulle behandle barnet; den atypiske oppførselen var en ”sykdom” som måtte behandles for at barnet skulle få et godt liv og en god utvikling. I

¹¹ Ericsson 1996 s13

praksis ble det annerledes. Skolehjemmene fungerte som samfunnsvern, og plassering ble sett på som avstraffing. En uttalelse fra den første formannen i Kristiania vergeråd, byrettsdommer og politiadjutant, Karl E. Holtan, illustrerer dette:

”(…) den opvoksende ungdom, baade Gutter og Piger, har en betydelig Respekt for Værgeraadet og nødig vil udsætte sig for at komme under dets Behandling. En kortvarig Frihetsstraf, det var karslig, det var overkommelig, og man kom tilbage derfra til Gadelivets Fryd og Glæder temmelig snart. Men at blive sendt på Skolehjem i 2, maaske 3 Aar, det huer dem ikke, og endmindre, at det derefter skal blive passet paa dem enda nogle Aar”.¹²

Gjennom Lov om oppdragende behandling av unge lovovertrедere (arbeidsskoleloven) fra 1928 fikk man et alternativ til fengselsstraff for de som var over den kriminelle lavalder: arbeidsskolen.¹³ På grunn av manglende plasseringsmuligheter, trådte loven i kraft først i 1951. Denne reaksjonsformen vil bli nærmere redegjort for i 2.3.2.

2.3 Fra behandlings- og oppdragelsesmodell til straffemodell

2.3.1 Den kriminelle lavalder

På 50-tallet rådet en utbredt optimisme med tanke på alternativer til å straffe barn. Dette ga utslag i flere innspill om å heve den kriminelle lavalderen. Man fikk blant annet Lov om barnevern (barnevernloven) 17. juli 1953 nr 14, der barnets beste som retningslinje ble lovfestet. Under arbeidet med denne loven ble spørsmålet om heving til 15 år drøftet.¹⁴ Forslaget ble for det første begrunnet med at det i praksis sjelden ble dømt personer under 18 år; en heving ville sette loven mer i samsvar med praksis. Det herskende samfunnssynet hva angikk barns lovovertrедelser, tilsa også en høyere lavalder. Som et tredje moment ble rettsenhet i Norden nevnt; de andre nordiske landene hadde på dette tidspunkt en kriminell lavalder på 15 år.

Det ble likevel ikke foreslått noen lovendring, men i 1953 gikk sosialkomiteen inn for at spørsmålet burde tas opp.¹⁵ Senere på 50-tallet og begynnelsen av 60-tallet kom spørsmålet opp med jevne mellomrom. Argumentene som gikk igjen var – i tillegg til de

¹² Stang Dahl 1978 s187

¹³ NOU 1985:3 s22

¹⁴ Ot.prp.nr.26 (1986-1987) s3-4

¹⁵ Innst.O XVII (1953) Om lov om barnevern s26

ovennevnte – at behandling av unge kriminelle var mer hensiktsmessig enn straff, samt at saksbehandlingen ble forenklet og reaksjonene dermed hurtigere iverksatt.¹⁶ Endringsforslag ble fremmet i 1963.¹⁷ Forslaget fikk tilslutning fra justisdepartementet.¹⁸ Den optimistiske trenden hadde imidlertid snudd på 60-tallet – barne- og ungdomskriminaliteten økte kraftig, og det sosiale hjelpeapparatet fremstod som lite tilfredsstillende; man hadde ikke noe fullverdig alternativ til straffesystemet. Av denne grunn gikk justiskomiteen mot forslaget.¹⁹ At forslaget ikke fikk gjennomslag betydde ikke at man var uvillige til å heve lavalderen, noe som går frem av høringsuttaalelsene Straffelovrådet innhentet. Den norske Dommerforeningen var blant dem som så med bekymring på behandlingen av de yngste lovovertrедerne, men mangelen på alternativer tilsa at hevingen ikke kunne gjennomføres. Nettopp dette argumentet – mangelen på fullverdige alternativ i det sosiale hjelpeapparat – kom til å gå igjen i debatten.

2.3.2 Reaksjonssystemet

Optimismen tidlig på 50-tallet innebar at fokuset var på vern og oppdragelse, ikke fengsel og straff. Barnevernet skulle ta seg av barna under 14 år som begikk lovbrudd, og arbeidsskolen ble i 1951 tatt i bruk som et alternativ til fengselsstraff for de over 14 år.²⁰ I stedet for kortvarige fengselsopphold skulle de unge nå plasseres på arbeidsskole over lengre perioder, og få ettervern ved endt opphold. Arbeidsskolen skulle ikke være straff. For å understreke behandlingsaspektet ble det opprettet en egen lov i stedet for å ta nye bestemmelser inn i straffeloven. Arbeidsskolen var fortrinnsvis for de over 18 år, da arbeidsskoleloven krevde særlige grunner for anvendelse overfor yngre personer.

Barnevernloven fra 1953 ga politiet ytterligere et tiltak overfor unge kriminelle: § 57 ga anledning til å overføre ungdommer mellom 15 og 18 år til barnevernet, i stedet for

¹⁶ Innstilling fra Straffelovrådet om endringer i det strafferettslige reaksjonssystem overfor unge lovbrøyttere 3. mai 1963 , Ot.prp.nr.26 (1963-1964)

¹⁷ Innstilling fra Straffelovrådet s57

¹⁸ Ot.prp.nr.26 (1963-1964) s18

¹⁹ Innst.O VII (1964-1965) Om 1) Lov om endringer i den alminnelige straffelov m.m. og 2) Lov om strafferettslige reaksjoner mot unge lovbrøyttere s3

²⁰ Ot.prp.nr.28 (1951) Om endringer i lov 1. juni 1928 om oppdragende behandling av unge lovbrøyttere

tiltale eller påtaleunndlatelse. Reaksjonen ble kalt påtaleunndlatelse etter barnevernloven frem til en lovrevisjon i 1965, da overføring til barnevernsnemnd ble gjort til et eget rettsinstitutt fordi påtaleunndlatelse ble ansett som et lite dekkende begrep. Tiltakene barnevernsnemnda kunne sette i verk var svært inngripende. Påtalemyndigheten kunne imidlertid omgjøre overføringen og åpne straffeforfølgning på ny, jf barnevernloven § 58, men dette forekom sjelden.

I 1954 skjøt barne- og ungdomskriminaliteten fart for alvor.²¹ Fra 1954 til 1957 ble kriminaliteten i gruppen 14-17 år doblet. Sammen med større ungdomskull førte dette til en svært synlig ungdomskriminalitet. Samtidig opplevde man at barnevernet ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å håndtere alle sakene de fikk overført. I 1957 fikk 1080 barn påtaleunndlatelse etter barnevernloven – bare 528 av disse finner man igjen i barnevernstatistikken, og av disse ble det kun truffet beslutning om vernetiltak i ¼ av sakene.²² Situasjonen førte til at det fra flere hold kom innspill om at endringer måtte iverksettes. Johs. Andenæs' uttalelse på barnevernsmøtet på Haugetun Ungdomsskole 8.-11. august 1959 gir en god beskrivelse av det rådende synet:

”Påtalemyndighetene har overlatt de unge lovovertrедerne til barnevernet, og barnevernet har i stor utstrekning overlatt dem til seg selv”.²³

På denne bakgrunn kom Straffelovrådets innstilling med forslag om å heve den kriminelle lavalder, samt forslag om nye særlige reaksjonsformer overfor unge lovbrytere.²⁴ Målet var å skape en klarere grense mellom behandling og straff, samt opprette alternativer til de eksisterende reaksjoner.

For det første ønsket man å erstatte arbeidsskolen med et ungdomsfengsel. Foranledningen til forslaget var utbredt kritikk av arbeidsskolen. Ineffektivitet og urettferdighet var de sentrale punktene i kritikken.²⁵ Arbeidsskolen opplevde mange rømminger og elevene fortsatte med kriminalitet under oppholdet. Dermed feilet selve formålet med skolen; barna fikk ikke behandling. Urettferdigheten lå i at man ikke fikk

²¹ Ericsson 1996 s23

²² Ericsson 1996 s23

²³ Ericsson 1996 s23

²⁴ Innstilling fra Straffelovrådet

²⁵ Bødal 1976

fradrag for varetekt, samt at plasseringen kunne forlenges. Konsekvensen var at opphold ved arbeidsskole i realiteten ofte ble mer langvarige enn det en ordinær fengselsstraff ville blitt. Dommerne var derfor lite villige til å idømme opphold ved arbeidsskole, de foretrakk vanlig fengsel. Dette ønsket man å endre på gjennom å erstatte arbeidsskolen med ungdomsfengsel hvor reglene samsvarte mer med de som gjaldt ordinære fengsler. En viktig forskjell var dog at ungdomsfengsel hadde en minimums plasseringstid på 1 år, og en lengstetid på 2 år. Samtidig forsvant forbeholdet som gjaldt barn mellom 14 og 18 år; det krevdes ikke lenger særlig grunn for å plassere også denne aldersgruppen i ungdomsfengsel.

En annen del av forslaget gikk ut på å opprette en ungdomsarrest. Dette kom som et svar på kritikken av mangelen på en mellomting mellom ”alt” – langvarig anstaltanbringelse – og ”ingenting” – påtaleunndlatelse og overføring til barnevernet.²⁶ Ungdomsarresten skulle rette seg mot unge lovbyggere mellom den kriminelle lavalder og 21 år, og ha en varighet på 60 dager. Både allmennpreventive og individualpreventive hensyn lå til grunn for reaksjonen, og derfor var det viktig at den fikk karakter av straff.

Begge forslagene fikk tilslutning,²⁷ og vi fikk Lov om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbyggere 9. april 1965 nr 3. Loven satte klarere linjer mellom straff og behandling, men den førte også til at flere unge havnet bak murene.²⁸ Sistnevnte konsekvens kom av at ungdomsfengsel var sett på som mer rettferdig enn arbeidsskolen, og dermed var dommerne mer tilbøyelige til å ta reaksjonen i bruk. Ungdomsarresten ble derimot aldri realisert, noe som skyldes den brede debatten reaksjonen vakte.²⁹ Fra barneverns- og behandlingshold var motstanden stor. Dette må ses i sammenheng med at ungdomsarrest var en helt ny type reaksjon, og at det var en direkte konkurrent til barnevernet i kampen om allerede knappe ressurser. I tillegg innebar ungdomsarresten det klareste uttrykket for at strafferettssystemet tok ungdomskriminaliteten ut av

²⁶ Ericsson 1996 s29 flg.

²⁷ Ot.prp.nr.26 (1963-1964)

²⁸ Bødal 1976

²⁹ NOU 1985:3 s23

hendene på barnevernet.³⁰ En annen årsak til at ungdomsarresten aldri ble satt i verk var at erfaringene fra lignende anstalter i utlandet ikke var spesielt bra.³¹ Ungdomsarresten ble dermed aldri noe mer enn et symbol på myndighetenes handlekraft.

Med Lov om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbrøytarar, ble tyngdepunktet i hvordan samfunnet møtte barne- og ungdomskriminelle på, flyttet fra behandlings- og oppdragelsesmodellen til straffemodellen. Allerede på 70-tallet kom motreaksjonene på denne tyngdeoverføringen.

3 Heving av den kriminelle lavalder

3.1 "Barn i fengsel – en skam!"³²

3.1.1 Den kriminelle lavalder

Tidlig på 70-tallet kalte daværende justisminister Valle det å ha barn i fengsel en skam.³³ Et resultat av utviklingen på 50- og 60-tallet der man gikk fra behandling og oppdragelse til straff, var at tallet på mindreårige i fengsel steg betraktelig. I 1957 ble kun tre lovbrøytare under 18 år idømt ubetinget fengsel, ti som ble plassert på arbeidsskole – i 1971 var antallet idømt ubetinget fengselsstraff eller ungdomsfengsel nærmere 300, mens 800 satt i varetekt.³⁴ Utviklingen satte debatten om barne- og ungdomskriminaliteten tilbake på dagsorden. Flertallet så det som en skam å ha barn i fengsel. Debatten dreide seg både om den kriminelle lavalder og alternativer til fengsling.

³⁰ Ericsson 1996 s36-37

³¹ NOU 1985:3 s23

³² Ericsson 1996 s38

³³ Ericsson 1996 s38

³⁴ Andenæs 1974

Justisdepartementet uttrykte støtte til å heve den kriminelle lavalder.³⁵ I samarbeid med Sosialdepartementet nedsatte de en arbeidsgruppe som blant annet skulle utrede hva som måtte til for å styrke barne- og ungdomsvernet. Arbeidsgruppens resultat ble lagt frem for Stortinget i forbindelse med ”Kriminalmeldingen”.³⁶ ”Kriminalmeldingen” konkluderte blant annet med at lavalderen burde heves til 15 år, samt at man burde arbeide for å unngå at 15-åringer kom i fengsel. Arbeidsgruppen anså imidlertid ikke tiden moden for en slik reform, og mente hevingen burde utsettes for å styrke det sosiale hjelpeapparatet. Justiskomiteen sluttet seg i stor grad til disse synspunktene.³⁷ Blant argumentene som ble trukket frem var at man ikke så noen særlig grunn til at Norge skulle operere med en annen lavalder enn de øvrige nordiske landene. Dessuten var det sett på som et moralsk og etisk problem å sette barn i fengsel. Men også Justiskomiteen konkluderte med at tiden ennå ikke var moden for en reform – man måtte avvente nærmere utredninger.

I 1983 forelå den første utredningen.³⁸ I forbindelse med arbeidet med å reformere straffeloven, ble det gått inn for å heve lavalderen, og det snarest.³⁹ I motsetning til hva Justisdepartementet og Justiskomiteen konkluderte med på slutten av 70-tallet,⁴⁰ mente Straffelovkommisjonen at reformen ikke burde utsettes i påvente av en styrking av barnevernet. Synet fikk imidlertid ikke tilslutning, og reformen lå fortsatt på is.

I 1985 skjøt arbeidet fart. Stortinget fikk forelagt to utredninger som begge konkluderte med at tiden nå var inne for en heving.⁴¹ Som et ledd i arbeidet med å finne alternative tiltak til fengselsstraff overfor mindreårige, hadde man opprettet et prosjekt kalt Buskerud-prosjektet.⁴² Formålet med prosjektet var å prøve ut alternativene i praksis for

³⁵ Ot.prp.nr.1 (1974-1975) Om lov om oppheving av lov 9. april 1965 nr 3 om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbrøytarar m.m s9-10

³⁶ St.meld.nr.104 (1977-1978) Om kriminalpolitikken

³⁷ Innst.S.nr.175 (1979-1980) Om kriminalpolitikken

³⁸ NOU 1983:57 Tiltak for ungdom med atferdsvansker

³⁹ NOU 1983:57 s16-17 og 159-160

⁴⁰ St.meld.nr.104 (1977-1978), Innst.S.nr.175 (1979-1980)

⁴¹ NOU 1985:3 og NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m. v.

⁴² NOU 1985:3

å se om det sosiale hjelpeapparatet var klart til å ta imot de unge lovbryterne. Evalueringen av prosjektet ga grunn til optimisme. Barnevernetaten var muligens ikke ferdig utviklet, men man mente det nå var styrket tilstrekkelig til at en reform kunne gjennomføres uten større betenkeligheter.

3.1.2 Reaksjonssystemet

Som beskrevet i 2.3.2 og 3.1.1 førte Lov om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbrytarar til at antall mindreårige i fengsel økte. Samtidig så man ingen nedgang i barne- og ungdomskriminaliteten. Spørsmålet om valg av reaksjonsform overfor unge lovbrytere – om fengsel egentlig var en hensiktsmessig reaksjon – ble dermed naturlig nok reist. Debatten dreide seg også om det moralske aspektet ved å ha barn i fengsel. Norsk forening for kriminalreform (KROM) arrangerte, i samarbeid med Juristforeningen, i 1971 en ”teach-in” om ungdomsfengsel.⁴³ Samtidig sendte KROM et brev til Justisdepartementet og Justiskomiteen om at ungdomsfengsel var uhensiktsmessig, urettferdig og inhumant, og derfor måtte avskaffes.

Som følge av en minimums plasseringstid på 1 år i ungdomsfengsel, ble denne særreaksjonen en mye strengere reaksjon enn vanlig fengselsstraff. Bare 9 % av de nærmere 2300 personene som ble idømt vanlig ubetinget fengselsstraff i 1969 fikk mer enn 1 år.⁴⁴ Herunder var kun 19 personer under 21 år, 3 personer under 18 år. Ulikheten ble rettferdiggjort av at ungdomsfengsel var en særreaksjon som både var ment som straff og behandling.

Da behandlingstanken forsvant fra strafferettssystemet på begynnelsen av 70-tallet,⁴⁵ ble Lov om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbrytarar avskaffet. Fremdeles var muligheten for påtaleunntatelse med overføring til barnevernet i saker mot unge mellom 14 og 18 år til stede. Dessuten var det flere særbestemmelser som ga dommerne adgang til å følge mildere retningslinjer i disse sakene. Disse bestemmelsene gjelder i stor grad fremdeles, og vil bli nærmere behandlet i kapittel 6 (dagens rettstilstand).

⁴³ Ericsson 1996 s36-37

⁴⁴ Kriminalstatistikken 1969

⁴⁵ Mathiesen 1995

3.2 Reformen

Som følge av debatten la Justisdepartementet frem et forslag om å heve den kriminelle lavalderen.⁴⁶ Etter deres mening var tiden nå moden for å gjennomføre denne viktige kriminalpolitiske reformen. Forslaget deres bygget på Straffelovkommisjonens delutredning fra 1983 og de høringsuttalelsene som ble innhentet i den forbindelsen.⁴⁷

Høringsinstansene var i stor grad enige om at barn ikke bør straffes. Begrunnelsen for dette standpunktet var det enkle faktum at det dreier seg om barn. Barn vil som oftest ikke ha den moralske innsikt og modenhet som voksne mennesker har, straff ville derfor lett føles urettferdig. Dette sammenholdt med at barn lettere vil oppleve psykiske skadevirkninger som følge av fengselsopphold, gjorde at man krevde svært gode grunner for å straffe – særlig gjennom å fengsle – barn og unge. At skadevirkningene i forbindelse med fengselsstraff var store, var noe man hadde erfart ved flere ulike studier.⁴⁸ Andre momenter som ble trukket frem var den manglende preventive effekten straffetrusselen hadde overfor barn.

Et problem med å fastsette den kriminelle lavalder var – og er – at barn er ulike, hvilken modenhetsgrad de har oppnådd ved en viss alder vil i stor grad variere. Det var da også ulike forslag i høringsuttalelsene til hva den kriminelle lavalder burde være. For eksempel ønsket Straffedes organisasjon i Norge en lavalder på 18 år. At lavalderen ble foreslått satt til 15 år må nok ses i sammenheng med at det var den gjeldende lavalder i de øvrige nordiske land.

Justisdepartementet mente at innvendingen om at det sosiale hjelpeapparat ikke hadde ressurser til å ta i mot enda et årskull, 14-åringene, ikke lenger gjorde seg gjeldende med samme styrke. Erfaringene fra blant annet Buskerud-prosjektet tydet på at barnevernet var klart til å ”ta over” ansvaret for 14-åringene.⁴⁹ Dette fikk de støtte for av

⁴⁶ Ot.prp.nr.26 (1986-1987)

⁴⁷ NOU 1983:57 Straffelovgivningen under omforming

⁴⁸ Bl.a. NOU 1985:3 s31-34

⁴⁹ NOU 1985:3

Justiskomiteens flertall,⁵⁰ men under behandlingen i Odelstinget snudde resultatet.⁵¹ Mindretallets påstander om at det sosiale hjelpeapparatet ennå ikke var tilstrekkelig utviklet til at den kriminelle lavalder kunne heves, vant frem. Det ble blant annet fremholdt at

”det rent faktisk må finnes lukkede institusjoner før den kriminelle lavalder heves og med prosedyrer slik at man unngår at fylkesgrenser blir en hindring for plassering av kriminelt belastet ungdom”.⁵²

Begrunnelsen kommer også klart frem i en uttalelse fra stortingsrepresentant Harald Ellefsen på vegne av flertallet i Odelstinget:

”De borgerlige partiene i komiteen mener det er å begynne i feil ende når Regjeringen foreslår å heve den kriminelle fra 14 til 15 år før det foreligger tilfredsstillende alternativer innenfor barnevernet”.⁵³

Andre argumenter som gikk igjen var blant annet bekymringen for at en heving ville være et signal om at 14-åringene nå kunne ”ture fritt frem”. Man fryktet at kriminaliteten blant denne aldersgruppen ville øke som følge av lovendringen da samfunnet ikke lenger stilte dem strafferettslig ansvarlige. Dermed ble det personlige ansvaret for 14-åringene svekket.

Tilhengerne av å heve lavalderen imøtegikk innvendingen ved å fremheve at meningen ikke var å gjøre 14-åringene ansvarsfri. Tvert imot var det viktig å reagere overfor unge lovbrytere, for på den måten muligens avverge en kriminell løpebane. Strafferettslige reaksjoner var imidlertid ikke egnede som virkemidler overfor barn og unge. Det var det sosiale hjelpeapparatet, i samarbeid med skole og hjem, som måtte ha ansvaret, og barnevernet måtte ha adgang til å kunne ta i bruk tvangsmidler om nødvendig – men ikke strafferettslige reaksjoner. Når tilhengerne av hevingen viser til strafferettslige reaksjoner, er det i hovedsak fengselsstraff det siktes til. Som nevnt i 3.1.1 og 3.1.2 var barn i fengsel noe de fleste ønsket å unngå; også de som motsatte seg hevingen.

⁵⁰ Innst.O.nr.39 (1986-1987) Om lov om endringer i straffeloven m.m. (heving av den kriminelle lavalder)

⁵¹ Ot.forh. (1986-1987)

⁵² Innst.O.nr.39 (1986-1987)

⁵³ Ot.forh. (1986-1987) s253

At det likevel var noen som ikke ville heve lavalderen, ble for det første begrunnet med at man ikke bare forhindret at 14-åringer ble satt i fengsel, man mistet også muligheten til å ta i bruk de øvrige strafferettslige reaksjonene. Dette var litt av bakgrunnen for at motstanderne mente at en lovendring ga et signal til 14-åringene om at det var ”fritt frem”, jf ovenfor.

For det andre var det svært få 14-åringer som satt i fengsel, eller ble idømt fengselsstraff på dette tidspunktet.⁵⁴ Fengsling av 14-åringer skjedde kun i nødstilfeller, med andre ord kun når politi, påtalemyndighet og domstol ikke fant andre alternativer. På denne bakgrunn konkluderte den borgerlige fraksjonen med at i den grad fengsling ble benyttet overfor vedkommende aldersgruppe, skyldtes det nettopp mangel på alternativer i barnevernet.⁵⁵

Argumentasjonen viser at det stort sett var enighet om å heve den kriminelle lavalderen, samt at man burde arbeide for å unngå at de yngste lovbrøtterne ble plassert i fengsel. Det ble sågar fremmet et forslag om å innføre et forbud mot at 15-åringer kunne idømmes fengselsstraff, men dette forslaget vant ikke frem. ”Stridens kjerne” på daværende tidspunkt var altså om man i det sosiale hjelpeapparat hadde tilfredsstillende alternativer for de 14-åringene som havnet i fengsel – var tiden inne for en heving?

Det ble vedtatt at den kriminelle lavalder skulle heves,⁵⁶ men fra hvilket tidspunkt hevingen skulle tre i kraft skulle avgjøres gjennom senere lov. Det borgerlige flertallet stilte to vilkår for at hevingen skulle iverksettes: det måtte rent faktisk foreligge tilfredsstillende alternativer, samt at regelverket for det sosiale hjelpeapparatet måtte gjennomgås med hensyn til at det personlige ansvaret for lovbrudd ikke ble svekket. Nok en gang ble altså hevingen utsatt, og begrunnelsen var den samme som ble lagt til grunn allerede så tidlig som på 60-tallet,⁵⁷ se punkt 2.3.1.

⁵⁴ Innst.O.nr.39 (1986-87) s3-4

⁵⁵ Innst.O.nr.39 (1986-87) s4

⁵⁶ Lov 12. juni 1987 nr 51

⁵⁷ Innst.O VII (1964-1965)

Allerede i 1988 ble spørsmålet om ikrafttreden på ny drøftet.⁵⁸ I den anledning fremhevet sosialministeren betenkelighetene med å bruke fengselsstraff overfor unge. Da fengsel oppleves som truende av barn og unge, og skaper angst, usikkerhet og forlatthet, kunne slik straff virke motsatt av det å være forebyggende. Sosialministeren mente dessuten at det var forsvarlig å heve den kriminelle lavalderen. Den påfølgende debatten viste at det fortsatt var uenighet om spørsmålet, og Stortinget ba om en proposisjon angående saken.

Den 17. mars 1989 fremmet regjeringen et forslag om å sette i kraft hevingen av den kriminelle lavalderen.⁵⁹ Den styrkingen av det sosiale hjelpeapparatet som allerede var foretatt, var tilstrekkelig til at en heving til 15 år var tilrådelig. De tilføyde at ressursene sannsynligvis aldri ville bli 100 % tilfredsstillende, og at argumentet om å avvente endringen til full tilfredshet med alternativene var oppnådd, derfor alltid ville kunne brukes. Av denne grunn ble det i proposisjonen understreket at denne saken primært dreide seg om det er overhodet er forsvarlig å sette 14-åringer i fengsel.⁶⁰ At fengselsstraff i praksis var lite brukt overfor denne aldersgruppen kunne ikke brukes som unnskyldning, virkningene for dem det gjaldt var like fullt til stede.

Under den etterfølgende stortingsbehandlingen var meningene fortsatt delte. Argumentene var de samme, men denne gang utgjorde tilhengerne av ikrafttredelse flertallet.⁶¹

⁵⁸ St.forh (1988-1989) s1345 flg

⁵⁹ Ot.prp.nr.50 (1988-1989) Om å sette i kraft hevingen av den kriminelle lavalderen

⁶⁰ Ot.prp.nr.50 (1988-1989) s8

⁶¹ Innst.O.nr.86 (1988-1989) Om å sette i kraft hevingen av den kriminelle lavalder, Ot.forh (1988-1989)

4 Internasjonale regler

4.1 Folkerettslig regulering

4.1.1 Konvensjoner

Den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosial og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs konvensjon om barns rettigheter (Barnekonvensjonen) er alle ratifisert av Norge. De er dermed bindende for Norge på linje med våre andre folkerettslige forpliktelser. Dessuten får konvensjonene gjennom Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 21. mai 1999 nr 30 i realiteten en trinnhøyde mellom formell lov og grunnloven, jf menneskerettsloven §§ 2 og 3. Av denne grunn er det naturlig å gi en kort oversikt over de artiklene konvensjonene inneholder som har relevans når barn og unge begår lovbrudd.

Både EMK, SP og ØSK gjelder i utgangspunktet både voksne og barn. Det er imidlertid på det rene at mindreårige har særlige behov som de ovennevnte konvensjonene ikke har tatt hensyn til. EMK og ØSK inneholder ingen bestemmelser som gir statene særlige retningslinjer i forhold til kriminalitet begått av mindreårige. SP har derimot et par bestemmelser: artikkel 6.4 forbyr dødsstraff mot mindreårige, artikkel 10.3 gir mindreårige rett til å holdes adskilt fra voksne, samt få en behandling som er tilpasset alderen. De siste tiårene er imidlertid preget av at mindreårige i økende grad er blitt anerkjent som egne rettighetssubjekter. Barnekonvensjonen er nok det klareste signalet som hittil er gitt om at barn har rettigheter på lik linje med voksne. Konvensjonen gir særlige rettigheter til alle mellom 0 og 18 år.

Artikkel 3 i Barnekonvensjonen legger til grunn hensynet til barnets beste som et bærende prinsipp for alle handlinger som vedrører barn. Dette innebærer at også ved tiltak som følge av kriminalitet begått av mindreårige, skal barnets beste være et sentralt moment. Bestemmelsen er en generell retningslinje. For å finne det nærmere innholdet i bestemmelsen, må de øvrige artiklene trekkes inn. De aktuelle artiklene når det gjelder mindreårige kriminelle er artikkel 37 og 40.

Artikkel 37 regulerer bruk av straff overfor barn. Etter litra a er dødsstraff og livstidsstraff uten mulighet for løslatelse, forbudt i forhold til mindreårige. I litra a og b konvensjonsfestes dessuten de samme rammer og vilkår som gjelder overfor voksne ved frihetsberøvelse. At frihetsberøvelse kun skal skje som en siste utvei fremheves, og når så skjer, har barn rett til tilrettelagte forhold, jf litra c. Blant annet skal de være atskilt fra voksne, ha rett korrespondanse og besøk. Unntak kan imidlertid tenkes dersom hensynet til barnets beste taler mot slike rettigheter. Litra d inneholder barns særlige rettigheter i forhold til prøving av om frihetsberøvelsen er berettiget.

Artikkel 40 gir retningslinjer for saksbehandlingen i straffesaker mot barn. Punkt 1 trekker frem barns rett til å bli behandlet på en måte som sikrer rehabilitering, mens punkt 2 slår fast at de ulike grunnprinsippene i straffeprosessen også gjelder for barn – blant annet uskyldspresumsjonen, artikkel 40.2.b)i. Punkt 3 pålegger partene å tilpasse regelverket i situasjoner der mindreårige begår kriminalitet, på en slik måte at de tilfredsstiller barns særlige behov; dette gjelder både i forhold til saksbehandling og reaksjoner. Et av kravene er at det fastsettes en lavalder for når barn kan stilles strafferettslig ansvarlige for sine handlinger. Selv om konvensjonen ikke fastsetter noen minste lavalder, har det forekommet kritikk mot konvensjonsparter for å ha en for lav grense, blant annet mot England. I punkt 4 gis partene en plikt til å ha et bredt reaksjonssystem for barn.

For å sikre at konvensjonen oppfylles, er partene pålagt en rapporteringsplikt til Komiteen for barns rettigheter (Barnekomiteen) innen to år etter ratifisering, og deretter hvert femte år, jf artiklene 43 og 44. Norge har allerede avlagt tre rapporter, og fått tilbakemelding på to av dem.⁶² Stort sett oppfyller Norge konvensjonen når det gjelder mindreårige og kriminalitet, men Barnekomiteen anbefaler at arbeidet for å bekjempe barne- og ungdomskriminaliteten fortsetter.⁶³

⁶² Barn har rett (1993), Barnets rettigheter (1998) og Barnets rettigheter (2003)

⁶³ Barnets rettigheter (2003) s133

4.1.2 "Restorative justice"

FN arrangerte i 2000 en kongress om kriminalitetsforebygging og behandling av gjerningspersoner.⁶⁴ Prinsippet om "restorative justice" ble trukket frem som et grunnleggende element på området, og et resolusjonsutkast om de grunnleggende prinsippene for "restorative justice"-tiltak ble fremmet. "Restorative justice" defineres som en prosess der partene sammen deltar aktivt i å håndtere konsekvensene av lovbruddet, ofte med hjelp av en upartisk tredjepart. Eksempel på slike prosesser overfor mindreårige kriminelle i norsk rettssystem er konfliktråd og andre former for medling. Hensikten er at man skal oppnå "restorative" resultater som erstatning, eller andre tiltak, for å gjøre opp for seg. Prinsippet er særlig aktuelt når det gjelder tiltak mot unge lovbrøyttere. Etter utkastet skal slike prosesser være frivillig for alle parter, og de skal være tilgjengelige på alle nivåer. Norge er et av landene som støtter opp om arbeidet med en resolusjon på området.

4.2 Rettsreglene i enkelte utvalgte land

4.2.1 Danmark og Sverige

De nordiske landene har mange fellesstrekk i den strafferettslige lovgivningen. Den kriminelle lavalderen er 15 år i hele Norden, og landene bygger stort sett på de samme prinsipper både i det forebyggende arbeidet og i lovgivningen; et grunnleggende hensyn er at det i saker vedrørende barne- og ungdomskriminalitet er behov for et annet regelverk enn overfor voksne.⁶⁵ Av de nordiske landene er Danmark og Sverige de det er mest naturlig for Norge å sammenligne seg med. Enkelte særregler disse to landene har overfor barn og unge som begår kriminalitet, blir derfor kort behandlet i dette avsnittet.

Ved kriminalitet begått av barn og unge opereres det for det første med særlige regler under etterforskningen og straffeforfølgelsen. I Sverige skal etterforskning mot mindreårige ledes av politi eller anklager som er særlig egnet til oppgaven. Dersom den

⁶⁴ En rapport om tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet (Rapporten) avgitt 28. juni 2001 s38

⁶⁵ Rapporten s30 flg.

unge igjen begår kriminalitet, skal helst samme person utføre etterforskningen. En slik regel er blitt drøftet i Norge, men har ikke fått gjennomslag. Etterforskningen skal i disse sakene være avsluttet, og tiltale spørsmålet avgjort, innen seks uker fra den unge gjøres kjent med at han er mistenkt. Tilsvarende frist er innført i Norge (se 6.3.6).⁶⁶ I tillegg skal rettssak mot en person under 21 år behandles raskt, for en under 18 år som hovedregel innen to uker. Da man fortrinnsvis skal forsøke tiltak innenfor sosialforvaltningen overfor unge kriminelle, skal sosialforvaltningen komme med en uttalelse før domsavsigelse i sak mot 15-18-åringene. Også der den mistenkte er et barn, kan man i Sverige ved alvorlig kriminalitet føre sak, men da kun for å prøve bevis. Barn kan ikke straffefølges. Danmark har ikke så mange særregler under saksbehandlingen, men som i Sverige er det lagt til grunn at man primært skal forsøke tiltak innenfor det sosiale hjelpeapparatet overfor 15-18-åringene.

For det andre har begge landene særskilte reaksjonsmuligheter. Både Danmark og Sverige har egne institusjoner som alternativ til ordinær fengselsstraff. ”Sluten ungdomsvård” brukes i Sverige overfor de mellom 15 og 21 år som begår alvorlig kriminalitet, med mindre særlige grunner taler for bruk av ordinær fengselsstraff. I Danmark har man nylig gjennomført en egen ungdomssanksjon som et alternativ til ubetinget fengselsstraff for 15-18-åringene. Begge disse reaksjonsformene er tenkt brukt i unntakstilfellene der vanlige hjelpetiltak fra det sosiale apparatet ikke er tilstrekkelig – med andre ord ved alvorlig kriminalitet. Som i Norge er man altså tilbakeholdne med å anvende ubetinget fengselsstraff overfor unge lovbyggere, men en sentral forskjell er at det i Norge heller ikke er alternative lukkede institusjoner som kan anvendes ved alvorlig kriminalitet. Om slike institusjoner bør innføres er en del av den pågående debatten (se kapittel 7). Dersom ordinær fengselsstraff likevel blir aktuelt, har man i Danmark en absolutt maksgrense på 8 år for ubetinget fengselsstraff. Dette gjelder uansett om den unge har begått en eller flere forbrytelser. Et slikt forslag er nå under behandling i Norge (se 7.3.3).

⁶⁶ Tilføyd ved lov 21. mars 2003

4.2.2 Andre europeiske land

Barne- og ungdomskriminalitet er et problem også utenfor Norden. Hvilke tiltak man prøver ut i andre land, vil derfor være av interesse. I den følgende fremstillingen vil tiltak som er særegne for enkelte land ses nærmere på. Landene som nevnes er land som man i Norge har sett hen til i arbeidet for å finne tiltak mot barne- og ungdomskriminaliteten.

Den kriminelle lavalderen i Skottland er 9 år, men saker som angår barn under 16 år behandles av et eget lekmannstribunal i Skottland.⁶⁷ Systemet kalles Children's Hearings System, og har til formål å komme frem til tiltak som ivaretar barnets interesser. Prosessen starter med en anmeldelse til The Reporter som etterforsker og fatter beslutning om videre oppfølging. Saken henlegges, eventuelt med en advarsel, eller overføres til det sosiale hjelpeapparatet eller til Children's Hearings System. Dersom sistnevnte skjer, plikter barn, foreldre og andre involverte å møte til diskusjon med tribunalets panel. Som regel resulterer forhandlingene i at barnet settes under tilsyn, men det hender også at barnet flyttes fra hjemmet for en periode. Vedtakene er juridisk bindende. Om man skal opprette et eget organ for saker vedrørende mindreårige som begår kriminalitet har vært drøftet også i Norge (se 7.3.2).

Nederland opererer med en egen lovgivning når unge begår kriminalitet, "Juvenile Penal Law".⁶⁸ Lavalderen er satt til 12 år, og loven gjelder til fylte 18 år. Lovgivningen er formet slik at det er mulig å tilpasse reaksjonene den enkelte lovbrytter; for eksempel kan 16-18-åringer straffes som voksne ved alvorlig kriminalitet, mens de mellom 18 og 20 år i enkelte tilfeller kan behandles etter ungdomsprosedyrene. Ved begått kriminalitet har man en veiledende reaksjonskjede – reaksjonen graderes etter lovbruddets alvor og grad av gjentakelse. Denne formen for reaksjonskjede har likhetstrekk med Barneombudets forslag om fjerning av den kriminelle lavalder og innføring av et gradert reaksjonssystem (se 7.2). For barn under 12 år er det et eget prosjekt som arbeider for å komme tidlig inn i bildet med tiltak for å unngå fremtidige lovbrudd. Prosjektet inneholder blant annet foreldresamtaler og møter med barna. Som i Skottland er det

⁶⁷ Rapporten s35

⁶⁸ Rapporten s35-37

egne organer som hovedsakelig har barne- og ungdomskriminalitet som sine ansvarsområder. Nederland har dessuten egne ungdomsinstitusjoner og egne ungdomsdomstoler, med særlig kompetente dommere.

Ungdomsdomstoler er utbredt i andre land, blant annet har Tyskland og England egne domstoler. Egen ungdomsdomstol har aldri vært en problemstilling i den norske debatten. Dette har muligens sammenheng med motviljen mot å opprette særdomstoler. I tillegg til egne ungdomsdomstoler, har England et nasjonalt råd, Youth Justice Board, med ansvar for gjennomføring av reformer innen reaksjons- og straffesystemet.⁶⁹ Det har de siste årene blitt utviklet omfattende ordninger med fokus på tidlig innsats – den kriminelle lavalderen er 10 år – og raske reaksjoner. Blant tiltakene som er aktuelle kan nevnes formanende samtaler, ”restorative” tiltak (se 4.1.2) og tvungne foreldretiltak.

Et fellestrekk for disse landene er det svært varierte reaksjonssystemet. Det gis også en veiledende tiltakskjede for å oppnå en mest mulig effektiv utnyttelse av reaksjonene – hensikten er at samfunnsintervensjonen skal være sterkere jo mer alvorlig lovbruddet er. Dette sammen med et regelverk som åpner for tidlig intervensjon fra samfunnet er nok nødvendig for å få bukt med barne- og ungdomskriminalitet. Foreløpig har det norske regelverket svakheter hva angår bredden av tiltak og tidspunktet tiltak kan settes inn, men det arbeides kontinuerlig for en utbedring (se kapittel 7).

5 Dagens kriminalitetsbilde

5.1 Innledning

Statistisk Sentralbyrå utarbeider årlig en kriminalstatistikk basert på rapporter fra politikamrene. Formålet er å gi et bilde av kriminalitetsutviklingen. Registreringen skjer på grunnlag av hvem som ved avsluttet etterforskning anses som gjerningspersoner.

⁶⁹ Rapporten s37-38

Som de fleste statistikker har den svakheter. Dette skyldes for det første mørketallsproblematikken. Mye av kriminaliteten oppdages ikke med mindre den anmeldes, og av ulike grunner blir ikke all kriminalitet anmeldt. Dermed registreres ikke alle lovbrudd. En annen svakhet er at statistikken kun viser antallet forskjellige siktede personer. Følgelig vil gjengangerne kun telles en gang, selv om de gjerne har begått flere lovbrudd. Man blir da registrert som siktet for hovedlovbruddet: det lovbrudd som etter loven straffes strengest.

Som konsekvens av inndeling etter hovedlovbrudd, vil de til enhver tid gjeldende strafferammene ha innvirkning på kriminalstatistikken. Lovbruddene med høye strafferammer vil dominere, og dermed gir statistikken en mer fullstendig beskrivelse av de grove lovbruddene enn de mindre grove. Da mer enn halvparten av de siktede i alle aldersgrupper over den kriminelle lavalder ble tatt for mer enn en forbrytelse – for de under den kriminelle lavalder var den tilsvarende andelen rundt en tredjedel, ser man at statistikken i dette har en vesentlig begrensning.

Det har blitt ført en egen statistikk over de siste 15 årenes utvikling av den registrerte kriminaliteten blant barn og unge. Denne statistikken inneholder antatte gjerningspersoner ved forbrytelser og forseelser, fordelt etter type lovbrudd og aldersgrupper. Forseelser kom med i statistikken fra 1992. Da mange av lovbruddene barn og unge begår er forseelser, gjør dette at statistikken gir et mer realistisk bilde av barne- og ungdomskriminaliteten. Den videre fremstillingen behandler denne statistikken nærmere på bakgrunn av et notat som er utarbeidet.⁷⁰ Statistikken bruker begrepet ungdom om barn og unge fra 5 til 21 år. Da det er aldersgruppen 5 til 18 år som er relevant i denne oppgaven, blir – i den grad statistikken skiller tallmaterialet for 18-20-åringene ut – kun tallene for de mellom 5 og 18 år behandlet.

5.2 Hovedtrekk ved barne- og ungdomskriminaliteten 1985-2001

De siste 45 årene har politiet og påtalemyndighetene behandlet et økende antall lovbrudd, og en stadig større andel av befolkningen er blitt registrert som lovbrøyttere. Årene 1985-2001 har antallet etterforskede forbrytelser økt med 90 prosent, mens

⁷⁰ Stene 2003

antallet siktede har økt med oppimot 140 prosent. Økningen er i stor grad et resultat av økt kontroll og strafferettslig oppfølging av en stadig økende andel av befolkningen; en økning i antall anmeldelser sammen med en økt oppklaringsprosent har ført til at antallet siktede har økt.

Ungdommen utgjør i dag en mindre andel av de siktede enn på 80-tallet. Mellom 1985 og 1998 var økningen sterkest blant de voksne lovbrøyterne – fra 21 år og oppover. Dette førte til at andelen av den registrerte kriminaliteten begått av barn og unge sank fra ca halvparten til noe under en tredjedel. Etter 1998 snudde trenden, og andelen barn og unge blant de antatte gjerningsmennene var i 2001 temmelig nøyaktig en tredjedel. En fersk statistikk fra avisen The Economist viser at økningen har fortsatt: i dag begår de under 21 år 38 prosent av all kriminalitet.⁷¹

Selv om andelen unge er noe lavere i dag enn for 15 år siden, har antall mindreårige tatt av politiet aldri vært så høyt som det er i dag. På bakgrunn av dette er det ingen tvil om at mindreårige har vært involvert i den registrerte kriminalitetsutviklingen. I dag er det aldersgruppen 15-20 år som er den største gruppen siktede i forhold til befolkningsmengden. Og selv om aldersgruppen 5-14 år utgjør en svært liten andel av de antatte gjerningspersonene, har også denne gruppen hatt en viss vekst i denne perioden.

5.3 Hvilke lovbrudd blir barn og unge tatt for

5.3.1 Trafikkforseelser

En stor andel av de unge lovbrøyterne registreres av politiet som følge av trafikkforseelser. Det er særlig 18-20-åringene som registreres for slike lovbrudd. Lovbruddet er som regel fartsovertredelser. Utviklingen for denne gruppen har vært forholdsvis stabil gjennom statistikkperioden.

⁷¹ <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=77969>

Aldersgruppen 15-17 år har derimot hatt en nedgang i trafikkforseelser, noe som gjør at 18-20-åringenes andel er blitt desto større. Ungdommene i denne aldersgruppen blir som regel tatt for å kjøre uten gyldig førerkort.

Barna – de under den kriminelle lavalder – utgjør en svært liten andel av de antatte gjerningspersonene når det gjelder denne typen kriminalitet, og det har vært små - om noen – endringer i utviklingen.

5.3.2 Vinningskriminalitet

Vinningskriminalitet er den største gruppen lovbrudd omtrent uavhengig av aldersgruppe. Så også for barn og unge, men trafikkriminaliteten utgjør omtrent en like stor andel for 15-20-åringene. Blant de under den kriminelle lavalder er det derimot den klart viktigste årsaken til at de blir registrert for kriminalitet.

Antall grove tyverier har sunket for alle under 21. Særlig for barn har nedgangen i grove tyverier vært stor. Mindre grove vinningslovbrudd har hatt en sterk vekst: naskeri er nesten tredoblet, simpelt tyveri mer enn fordoblet. I dag utgjør naskeri og simpelt tyveri nesten halvparten av den registrerte vinningskriminaliteten for denne gruppen.

5.3.3 Skadeverk

På 90-tallet ble graffiti kriminalisert. Samtidig innførte Oslo Sporveier en nulltoleranse overfor graffiti på grunn av kostnadene taggingen medførte. Dette førte til en økning av anmeldelsene av denne formen for skadeverk. Blant annet som følge av disse momentene økte den registrerte skadeverkskriminaliteten. Skadeverk gikk fra å utgjøre en relativt liten andel av kriminaliteten blant mindreårige, til å bli den nest største årsaken til at aldersgruppen 5-14 år ble registrert som antatte gjerningspersoner.

Oppklaringsprosenten for skadeverk er svært lav, og statistikken vil av den grunn ikke gi alle svar. Men at skadeverk er en av de viktigste årsakene til at mindreårige – spesielt de yngste – ender opp som gjerningspersoner i politiets statistikk, må statistikken sies å kunne slå fast. Både andelen skadeverk utgjør av den totale kriminaliteten, og antallet barn og unge som registreres, er klart økende. På den andre siden blir mange av de som blir tatt for graffiti, kun tatt en gang. Flertallet blir dessuten ikke tatt for andre, mer

alvorlige forbrytelser. Skadeverkskriminaliteten skjules med andre ord ikke bak grovere hovedlovbrudd (se 5.1), og dermed er det større sjanse for at statistikken gir et realistisk bilde av utviklingen, til tross for at oppklaringsprosenten er lav.

5.3.4 Vold

Det har vært en økning i vold for alle aldersgrupper. Størst er økningen blant de yngste mennene. For 15-20-åringene har det i det aktuelle tidsrommet skjedd en fordobling av voldskriminaliteten. Også de under den kriminelle lavalder har hatt en vekst, men fremdeles er det få barn som begår voldskriminalitet.

Tidligere var tendensen klar: jo høyere alder på de antatte gjerningspersonene, jo flere og høyere andel var tatt for de mer alvorlige voldsforbrytelsene. Dette er i dag en sannhet med modifikasjoner. For barn under 15 år er det nok riktig, men for de som har passert den kriminelle lavalder, er ikke forskjellen lenger stor i forhold til tallene for ungdommer over 18 år – sammenhengen mellom alder og grovhet er redusert.

5.3.5 Narkotika

Narkotikakriminalitet utgjør en forholdsvis liten andel av kriminalitetsbildet for barn, men det er noe flere tilfeller nå enn for ti år siden. Blant ungdom har imidlertid denne gruppen av lovbrudd hatt en kraftig vekst, særlig i årene etter 1997. Det er de mindre grove lovbruddene som er vanligst.

Narkotikakriminalitet er hovedlovbruddet til mer enn hver sjette ungdom som blir registrert i kriminalstatistikken. Nærmere en tredjedel av alle mellom 15 og 20 som ble tatt for forbrytelser, hadde narkotikaforbrytelse som hovedlovbrudd. Den kraftige veksten har ført til at man har stilt spørsmålsteget ved om den er reell, eller om statistikken av ulike årsaker gir en forvrengning av bildet. Med tanke på den høye oppklaringsprosenten, sammenholdt med den høye strafferammen kan det være enkelt å komme til den konklusjonen at narkotikakriminaliteten er overrepresentert. Høy oppklaringsprosent gir et forholdsmessig høyere antall antatte gjerningspersoner, og den høye strafferammen gjør at narkotikalovbrudd ofte registreres som hovedlovbruddet (se avsnitt 5.1). På den andre siden er det som nevnt overvekt av de mindre alvorlige

narkotikalovbruddene. Dette kan resultere i at narkotikakriminaliteten skjules i statistikken der det er begått andre, grovere lovbrudd.

Endringer i registrerings- og påtalepraksis har nok bidratt til noe av økningen: politiet og påtalemyndigheten er blitt flinkere til å registrere og påtale lovbrudd, for eksempel kan en person som tidligere kun ble registrert for omsetting eller bruk, nå bli registrert for både omsetting, besittelse og bruk. Da statistikken viser antallet forskjellige antatte gjerningspersoner – den tar ikke høyde for at en gjerningsperson kan ha begått opptil flere lovbrudd, er denne påvirkningen likevel av begrenset art.

Politiet har dessuten økt innsatsen mot narkotikakriminalitet. Dette, sammenholdt med de øvrige momentene, kan forklare den store økningen. Spørreundersøkelser som Statens institutt for rusmiddelforskning har gjennomført, viser imidlertid at antallet ungdommer som brukt narkotika har steget de siste ti årene. Man må derfor anta at i det minste en viss økning er reell.

5.4 Oppsummering

Prosjektgruppen som har bearbeidet statistikken, har konkludert med at det har vært en reell økning: barn og unge står i dag for en større andel av den registrerte kriminaliteten enn for bare 4-5 år siden.

Barn under den kriminelle lavalder blir oftest tatt for mindre grov vinningskriminalitet – naskeri og simpelt tyveri – og skadeverk. Det er særlig graffiti som er årsaken til den høye andelen skadeverkskriminaliteten utgjør. Ungdommene mellom 15 og 20 år begår for det meste trafikkforseelser og vinningskriminalitet. Narkotikakriminalitet er imidlertid på full fart oppover, og har forskjøvet voldskriminaliteten til en 4. plass.

Selv om så og si alle typene av lovbrudd har økt, viste en statistikk fra 1997 at kriminalitetsnivået i Norge lå på et lavt nivå sammenlignet med både de nordiske landene og øvrige europeiske land.⁷² Man ser likevel at det er behov for tiltak for å

⁷² von Hofer 1997

motvirke og forebygge utviklingen – det eksisterende lovverket og reaksjonssystemet er tydeligvis ikke tilstrekkelig.

6 Dagens rettstilstand

6.1 Innledning

Et av straffbarhetsvilkårene i norsk rett er tilregnelighet. Er man på gjerningstidspunktet under den kriminelle lavalder anses man for å være strafferettslig utilregnelig, og må derfor frifinnes. Til tross for flere endringsforslag har den kriminelle lavalderen vært uendret siden Lov om endringer i straffeloven m.m. 12. juni 1987 nr 51 trådte i kraft 1. januar 1990.⁷³ Etter gjeldende rett er dermed den kriminelle lavalder 15 år, jf straffeloven § 46.

Lavalderen er et resultat av at man ønsket nordisk rettsenhet, samt at man hadde som målsetning å forhindre at 14-åringer kom i fengsel (se kapittel 2 og 3). Selv om lavalderen er 15 år, er det uenighet om unge mellom 15 og 18 år bør idømmes fengselsstraff. Hvilke reaksjoner samfunnet har til rådighet overfor mindreårige kriminelle blir behandlet i 6.2 og 6.3.

6.2 Barnevernets rolle i reaksjonssystemet

Politiet og påtalemyndigheten er de sentrale myndigheter når det gjelder kriminalitet, også når kriminaliteten begås av barn og unge. Som vist i kapittel 2, har politiet og påtalemyndigheten hatt ulike reaksjonsmuligheter gjennom tidene. Særreaksjoner som ungdomsfengsel og lignende er avskaffet, men fortsatt er det bestemmelser som hjemler særskilt behandling av unge lovbryttere.

Barnevernloven fra 1953 hadde et eget kapittel rettet mot mindreårige som begikk kriminalitet. I Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 17. juli 1992 nr 100 har man forsøkt å dempe tilknytningen til strafferetten. Blant annet ble overføring til barnevernet

⁷³ Lov 16. juni 1989 nr 66

avskaffet som strafferettslig reaksjon med dette formålet for øye; denne reaksjonen er trådt i kraft igjen, men nå som en bestemmelse i Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) 22. mai 1981 nr 25, se § 71b. Bestemmelsen behandles i avsnitt 6.3.3.

Ansvar for de yngste lovbrysterne – barn under 15 år – ligger primært til foreldre og skole. I enkelte tilfeller må imidlertid skole og foreldre gi tapt, og da kobles barnevernet inn. Etter barnevernloven har barnevernet ansvaret for barn som ikke får den behandling eller oppfølging de trenger. Dette følger blant annet av formålsparagrafen i barnevernloven § 1-1, og ”faneparagrafen” § 4-1, som fastsetter hensynet til barnets beste som hovedhensyn bak alle avgjørelser tatt i medhold av barnevernloven. Barnets beste omfatter den hjelp barn trenger for å unngå en kriminell løpebane.

Tvangstiltakene fra barnevernets side er som utgangspunkt rettet mot barn. For at samfunnet ikke skal være uten muligheter til å reagere, og vise de yngste lovbrysterne alvor i deres handlinger, hjemler barnevernloven tvangstiltak i regi av barnevernet. Hovedforskjellen mellom tvangstiltak fra barnevernets side og straffereaksjoner ligger i formålet. Straff defineres tradisjonelt som ”et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertrædelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde”; straffereaksjoner har det å straffe lovovertrederen og beskytte samfunnet som hovedformål. Tvangstiltakenes formål er på den andre siden omsorg og behandling av hensyn til barnet, samt observasjon og undersøkelse for å finne et behandlingstilbud – stikkordet er barnets beste.

Ungdommer som bryter loven hører i utgangspunktet inn under det strafferettslige systemet, men samtidig omfattes de av barnevernssystemet. Denne ”dobbeltdekningen” er en følge av at barnevernets ansvar gjelder frem til 18 år, mens strafferettssystemet dekker alle individer over 15 år. Barneverntiltak kan derfor settes i verk uavhengig av utfallet påtalemyndighetene. Tiltakene som behandles nedenfor kan altså iverksettes både overfor barn og ungdom.

Barnevernet har ulike tiltak til rådighet – både tiltak basert på frivillighet og tvang, se nærmere i barnevernloven kapittel 4. De frivillige tiltakene vil ikke bli behandlet

nærmere her da disse ligger litt på siden av problemstillingen for oppgaven. For nærmere behandling av disse bestemmelsene se ”Barnevernrett”, 3. utg. 1998 av Knut Lindboe. De sentrale bestemmelsene for barnevernets reaksjonsmuligheter overfor unge lovbyggere er barnevernloven §§ 4-24 og 4-25. Bestemmelsene hjemler tvangsbruk – nærmere bestemt institusjonsplassering – overfor barn med alvorlige atferdsvansker. Barnevernloven § 4-24 hjemler selve tiltaket, mens § 4-25 inneholder saksbehandlingsreglene.

Barnevernloven fra 1953 skilte ikke ut de unge lovovertræderne som en egen gruppe, men ga anvisning på samme type tiltak ved omsorgssvikt som ved atferdsvansker, kriminalitet og lignende. Årsaken til at man i barnevernloven fra 1992 fikk særlige regler, var hensynet til barnets rettssikkerhet.⁷⁴ Tvangstiltak på grunn av atferdsvansker skiller seg fra de øvrige tiltakene ved at de primært retter seg mot barnet, ikke foreldrene; ved slike tiltak vil ofte foreldre og barnevern være enige, og det er da behov for særskilte regler for å verne barnets interesser. Dessuten er det som regel snakk om nokså forskjellige inngrepskriterier og aktuelle tiltak i de ulike situasjonene, og særlige regler for barn med atferdsvansker vil derfor gjøre regelverket mer oversiktlig.

Barnevernloven § 4-24 retter seg mot barn med atferdsvansker: ”alvorlige atferdsvansker” er et grunnvilkår. Kriminalitet er nevnt som et av eksemplene på en atferd som – hvis den er alvorlig eller vedvarende – kan ses på som et tegn på alvorlige atferdsvansker, og således gi grunnlag for tvangstiltak, jf barnevernloven § 4-24 (1). For at barnevernet skal kunne bruke kriminalitet som begrunnelse for tvangstiltak mot barn eller unge, må den være av et visst alvor – enkeltstående lovovertrædelser er såpass normalt at det i seg selv ikke kan være nok til at barnevernet kan gripe inn. ”Alvorlig...kriminalitet” omfatter i følge forarbeidene i første rekke volds- eller sedelighetsforbrytelser av alvorlig karakter, mens ”gjentatt kriminalitet” tar sikte på serier av tyverier og hærverk.⁷⁵ Tvangsplassering etter barnevernloven § 4-24 på grunn av kriminalitet krever svært mye. En gjennomgang av fylkesnemndssaker fra 2002 og 2003, viser at denne formen for atferdsavvik ikke er blitt lagt til grunn for

⁷⁴ NOU 1985:18 s107

⁷⁵ Ot.prp.nr.44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)

tvangsplassering i perioden. Det er imidlertid mulig at det i sakene der rusmiddelbruk har ført til tvangsplassering, også er kriminalitet med i bildet.

Det kreves i tillegg at tvangsplassering i institusjon må være til barnets beste, samt være et nødvendig tiltak, jf barnevernloven § 4-24 sammenholdt med § 4-1, og § 4-25.

Barnevernloven § 4-1 slår fast at barnets beste gjelder for alle tiltakene etter barnevernloven, således også for tvangsplassering i institusjon etter § 4-24. I barnevernloven § 4-25 (1) lovfestes det mildeste inngreps prinsipp: barnevernet er forpliktet til å vurdere om andre, mildere inngrep er tilstrekkelig i den konkrete saken – om tvangsplassering er nødvendig. Dette prinsippet er en spesiell variant av forholdsmessighetsprinsippet som forekommer i alminnelig forvaltningsrett.

Plassering for observasjon, undersøkelse eller korttidsbehandling, kan etter barnevernloven § 4-24 (1) vare inntil fire uker. Slik korttidsplassering kan forlenges med inntil fire nye uker. Dersom det er behov for mer langvarig behandling, åpner barnevernloven § 4-24 (2) for institusjonsplassering i inntil tolv måneder. Også slik plassering kan forlenges en gang med inntil tolv måneder. Under arbeidet med å utforme den nye barnevernloven ble det fra Sosiallovutvalget foreslått en lengstetid på seks måneder – både for førstegangs vedtak og forlengelse. Lovforslaget var tolv måneder uten mulighet til forlengelse.⁷⁶ Når resultatet ble mulighet for tolv måneders plassering, samt inntil tolv måneders forlengelse, ble det begrunnet i at det fra faglig hold var påpekt at enkelte behandlingstilbud må foregå over lengre tid for at man skal få positive resultater.⁷⁷

Tidsrammene er lengstetider, og det kan selvsagt fastsettes kortere perioder for institusjonsplasseringen. Barnevernet har også mulighet til å avslutte plasseringen før den fastsatte perioden er over, dersom fortsatt opphold ikke er nødvendig, jf det mildeste inngreps prinsipp. Ved langtidsplassering etter barnevernloven § 4-24 (2) er barnevernet sågar eksplisitt pålagt en plikt til å vurdere plasseringen fortløpende. En slik

⁷⁶ Ot.prp.nr.44 (1991-1992)

⁷⁷ Lindboe 1998 s151

plikt må ses i sammenheng med vedtakets inngripende karakter; det skal ikke være lenger enn hva som er nødvendig for barnets beste.

I unntakstilfeller kan institusjonsplassering fortsette utover fylte 18 år, jf barnevernloven § 4-24 (3). Vedtaket om plassering må i så fall være iverksatt før fylte 18 år. Dessuten er det i den juridiske teorien utbredt enighet om at også forlengelsesvedtaket må være vedtatt før fylte 18 år.⁷⁸

Saksbehandlingsreglene fremgår av barnevernloven § 4-25. Bestemmelsens andre ledd legger beslutningsmyndigheten til fylkesnemnda. Imidlertid kan lederen av barnevernadministrasjonen, eventuelt påtalemyndigheten, treffe midlertidige vedtak. Unntakene gjelder da i akutte situasjoner der man ikke kan avvente vedtak fra fylkesnemnda på grunn av saksbehandlingstiden. Slike midlertidige vedtak er svært aktuelle overfor barn som begår ”alvorlig eller gjentatt kriminalitet”, jf barnevernloven § 4-24 (1). Et midlertidig vedtak må sendes fylkesnemnda innen de oppstilte fristene i barnevernloven § 4-6, for nærmere behandling, ellers faller vedtaket bort.

6.3 Politi- og påtalemyndighetens reaksjonsmuligheter

6.3.1 Etterforskningsplikt

Politiet hadde tidligere ingen etterforskningsplikt når barn begikk kriminalitet – i motsetning til ved kriminalitet begått av de som er passert den kriminelle lavalder. I år ble imidlertid politiets etterforskningsplikt utvidet til også å omfatte barn mellom 12 og 15 år, jf straffeprosessloven § 224 (2). For barn under 12 år, er det fortsatt opp til politiet å vurdere om etterforskning skal iverksettes, jf straffeprosessloven § 224 (3).

Lovendringen kom som følge av arbeidet med å finne tiltak for å begrense barne- og ungdomskriminaliteten,⁷⁹ og er bare en av flere endringer med dette formålet. Å innføre en slik plikt også når kriminaliteten er begått av 12-15-åringer som ikke kan straffes, er

⁷⁸ Bl.a. Ofstad 1996 s164, Lindboe 1998 s152

⁷⁹ St.meld.nr.17 (1999-2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet, NOU 2000:12
Barnevernet i Norge, Rapporten

for det første begrunnet med hensynet til allmenn- og individualprevensjon;⁸⁰ at lovbrudd etterforskes og oppklares virker i seg selv preventivt. Samfunnets interesse i at lovbrudd etterforskes og oppklares gjør seg dessuten like sterkt gjeldende om gjerningspersonen kan straffes eller ikke. I tillegg vil man gjennom etterforskningen gi gjerningspersonen et signal om at samfunnet tar handlingen alvorlig – man kan ikke bare ”ture frem” uten at det får konsekvenser selv om man er under den kriminelle lavalder. Enkelte høringsinstanser fremhevet også andre hensyn, blant annet hensynet til barnas rettssikkerhet: en etterforskning vil kunne bringe klarhet i urettmessige beskyldninger, samt hensynet til likebehandling. Slik regelen var tidligere – politiet foretok en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt de skulle etterforske saken – opplevde man store lokale forskjeller i etterforskningspraksisen.

6.3.2 Unntak fra taushetsplikt

Politiet og påtalemyndigheten er i utgangspunktet underlagt taushetsplikt, jf straffeprosessloven § 61a. I saker som angår mindreårige finnes det imidlertid unntak fra taushetsplikten, og i enkelte tilfeller pålegges de sågar en opplysningsplikt. Unntakene er begrunnet i at man ønsker å oppnå en effektiv og hensiktsmessig arbeidsdeling.

Etter straffeprosessloven § 232a har politiet en underretningsplikt overfor barnevernet i saker av en viss alvorsgrad, der etterforskning settes i gang mot mindreårige. Kriteriet er at saken må være av ikke bagatellmessig art. Om saken er bagatellmessig eller ikke, vil i utgangspunktet være opp til politiet og påtalemyndigheten å vurdere, men strafferammen vil gi en indikasjon.

Dessuten åpner straffeprosessloven §§ 226 (1) d for unntak fra taushetsplikten når mindreårige er involvert i saken. Bestemmelsen ble innført i år sammen med blant annet straffeprosessloven §§ 71b, 224 m.fl.. Årsaken til at bestemmelsen ble innført var å understreke at etterforskningen også kan ha til formål å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å tjene som grunnlag for barneverntjenestens videre behandling av

⁸⁰ Ot.prp.nr.106 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet) s15-17

saken.⁸¹ Politiet kan imidlertid ikke etterforske for å skaffe barnevernet informasjon der barn ikke har begått et lovbrudd, men det for eksempel har skjedd omsorgssvikt. Denne bestemmelsen suppleres av straffeprosessloven § 61c, som på mer generelt grunnlag åpner for fritak fra taushetsplikten.

6.3.3 Oppholdsforbud og innbringelse

Oppholdsforbud overfor barn er en ny reaksjon, straffeprosessloven § 222c.⁸²

Reaksjonen ble innført for å gi politiet mulighet til å følge opp barn i kriminelle miljøer mer systematisk.⁸³ Dessuten var man av den oppfatning at muligheten til å forby opphold på utsatte steder, ville gjøre innbringelsesmuligheten mer effektiv. Da tiltaket er inngripende, kreves det konkrete holdepunkter for at opphold øker risikoen for kriminalitet for å ilegge oppholdsforbud. I en avgjørelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg om vilkåret for å opprette besøksforbud, straffeprosessloven § 222a, uttales at

”risikoen må være nærliggende og reell uten at det kreves at det foreligger sannsynlighetsovervekt”.⁸⁴

Etter forarbeidene vil denne uttalelsen også være en retningslinje i forhold til straffeprosessloven § 222c.

Dersom man bryter oppholdsforbudet, kan politiet etter Lov om politiet (politiloven) 4. august 1995 nr 53 § 13 innbringe vedkommende. Innbringelse er et ordensmessig tiltak – ikke straff – og kan dermed benyttes overfor barn. Innbringelse etter politiloven § 13 (1) kan dessuten skje dersom barn driver omkring på offentlig sted etter klokken 22.00. Overfor de mellom 15 og 18 år kan politiet bare foreta en innbringelse dersom det anses ”tjenlig”, politiloven § 13 (2), for eksempel om innbringelse hindrer en kriminell handling.

⁸¹ Ot.prp.nr.106 (2001-2002) s55

⁸² Tilføydd ved lov 21. mars 2003

⁸³ Ot.prp.nr.106 (2001-2002) s40-41

⁸⁴ Rt. 1998 s. 1638

6.3.4 Bekymringssamtalen

Etter politiloven § 13 (4) kan mindreårige og deres foreldre pålegges å møte til samtale hos politiet. Tiltaket kalles bekymringssamtale og er et nytt tiltak i loven, men det har vært praktisert i flere politidistrikter over lengre tid. Formålet er at å vise at kriminelle handlinger får konsekvenser, for å forhindre videre kriminalitet, samt å involvere foreldrene på et tidlig stadium.⁸⁵ Dessuten kan samtalen være til hjelp for å få kartlagt situasjonen den unge befinner seg i.

For at politiet skal kunne kalle inn til en bekymringssamtale, er vilkåret at den mindreårige må ha begått en straffbar handling, og formålet med samtalen er å ”forebygge ytterligere kriminalitet”, jf politiloven § 13 (4). Innkallingen må dessuten oppfylle visse formkrav, jf politiloven § 13 (5).

Bestemmelsen gir hjemmel for å bringe både den mindreårige og foreldrene inn med tvang dersom de unnlater å møte uten gyldig forfall, jf politiloven § 13 (5). Denne muligheten skal det opplyses om i innkallingen. I forarbeidene gis det imidlertid uttrykk for en viss tilbakeholdenhet i forhold til tvangshenting.⁸⁶ Politiet bør for det første gi dem flere muligheter til å møte frivillig, og for det andre bør de vurdere andre alternativer for å oppnå ønsket kontakt. Hvis tvangshenting likevel viser seg nødvendig, skal dette foregå på en så skånsom måte som mulig.

I norsk rettssystem har man ikke forklaringsplikt overfor politiet, jf straffeprosessloven § 232. Dette ses på som et så viktig prinsipp at man har valgt å la det fremgå eksplisitt av politiloven § 13 (4).⁸⁷ Politiet plikter altså å opplyse både foreldre og barn om at de ikke har plikt til å forklare seg.

6.3.5 Overføring til barnevernet

Overføring til barnevernet av barn under den kriminelle lavalder ble i år lovfestet som en alternativ reaksjonsmulighet, jf straffeprosessloven § 71b. Med det har politiet fått en

⁸⁵ Ot.prp.nr.106 (2002-2002) s37

⁸⁶ Ot.prp.nr.106 (2001-2002) s38

⁸⁷ Ot.prp.nr.106 (2001-2002) s38

mulighet til å følge opp kriminelle under 15 år, selv om de ikke kan straffes. Tidligere var eneste muligheten å henlegge saken, for så å oversende den til barnevernet.

Overføringen er ingen strafferettslig reaksjon, og det er derfor ikke anledning til å ta saken tilbake fra barnevernet for å åpne straffeforfølging – i motsetning til ordningen etter barnevernloven fra 1953 (se avsnitt 2.3.2). Den som har påtalemyndighet i saken innehar overføringskompetansen, jf. straffeprosessloven kapittel 7.

Når overføring skjer, plikter barnevernet å gi tilbakemelding til påtalemyndigheten om vedtak blir truffet. Dermed får man en tettere oppfølging av kriminelle barn, som igjen gjør det enklere å komme barne- og ungdomskriminaliteten til livs. I tillegg var formålet å markere et ansvar for den kriminelle handlingen. Dette mente man kom bedre frem gjennom å gi politiet en formell hjemmel for overføring enn slik ordningen var⁸⁸ – jf også hensynene bak utvidelsen av etterforskningsplikten.

Straffeprosessloven § 71b inneholder ingen nedre aldersgrense for hvilke saker som kan overføres, men i og med at etterforskningsplikten har en nedre grense på 12 år, jf straffeprosessloven § 224 (2), er det nok 12-15-åringene reaksjonen er mest aktuell for. Tilfeller der lovovertrederen er under 12 år, kan imidlertid også være gjenstand for overføring. I forarbeidene fremheves at det kanskje er vel så viktig å foreta en formell overføring der overtrederen er under 12 år for å markere alvorret, og på den måten kanskje forhindre en videre kriminell løpebane.

Bestemmelsen gir politiet en mulighet til å overføre saken til barnevernet, ikke en plikt – i motsetning til den utvidede etterforskningsplikten. Overføring til barnevernet vil antagelig være mest aktuelt der barnet har begått et alvorlig lovbrudd.

6.3.6 Hurtig straffeforfølging

Tidligere lovgivning fastsatte ikke noen frist for avgjørelsen av tiltale spørsmålet. Man opererte derimot med en generell frist som fastslår at tiltale spørsmålet skal avgjøres så snart som mulig.

⁸⁸ Ot.prp.nr.106 (2001-2002) s22

Under arbeidet med å finne tiltak for å få redusert saksbehandlingstiden i straffesaker, kom forslag om å lovfeste en frist for å treffe påtalevedtak i saker med unge lovbrystere. Arbeidsgruppen som ble nedsatt viste til at det for ungdom er

”spesielt viktig at det går kort tid mellom straffbar handling og reaksjon. Ungdom har ofte et kort tidsperspektiv, og for at straffen skal ha den tilstrekkelige preventive effekt, må den komme raskt”.⁸⁹

Straffeprosessloven § 249 ble som følge av forslaget endret.⁹⁰ Bestemmelsens andre ledd setter nå en frist på seks uker fra en mindreårig anses som mistenkt, til spørsmålet om tiltale avgjøres. Gjennom å innføre en slik fristregel ønsker lovgiver å gi et signal om at saker mot unge lovbrystere må behandles raskt og gis høy prioritet.⁹¹

Fristen kan fravikes dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner taler for det, men det er i forarbeidene understreket at dette kun skal skje i unntakstilfeller – fristforlengelse skal ikke være hovedregelen. Det er ingen preklusiv frist: tiltale kan tas ut selv om fristen er overskredet.

6.3.7 Straffeutmåling og valg av straffereaksjon

Lav alder anses som en formildende omstendighet både ved valg av straffereaksjon og ved fastsettelsen av straffens lengde. I tillegg er det et viktig moment som taler til fordel for betinget dom.

Etter straffeprosessloven § 174 skal mindreårige som hovedregel ikke pågripes. Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) 28. juni 1985 nr 1679 § 9-2 gir en mer utfyllende retningslinje. Etter denne bestemmelsen bør mindreårige kun pågripes eller begjæres varetektsfengslet når særlige grunner gjør det påkrevet. For 15- og 16-åringene bør man unngå fengsling i det hele, og i stedet prøve å finne alternative tiltak. Skulle det bli aktuelt å begjære en mindreårig fengslet gir påtaleinstruksen § 9-2 (2) anvisning på at man bør varsle barnevernet, jf også underretningsplikten ved innledet etterforskning etter straffeprosessloven § 232a (se avsnitt 6.3.2).

⁸⁹ Rapporten s92

⁹⁰ Lov 21. mars 2003 nr 18

⁹¹ Ot.prp.nr.106 (2001-2002) s28-29

Straffeloven § 55 gir restriksjoner i forhold til hvor lang straff mindreårige kan idømmes. For det første gjør bestemmelsen unntak fra straffeloven § 17 b, som gir adgang til å idømme fengselsstraff på inntil 21 år. Sistnevnte bestemmelse kan ikke anvendes dersom gjerningspersonen var under 18 år i gjerningsøyeblikket. Dette innebærer at når handlingen er begått før fylte 18 år, kan fengsel på mer enn 15 år ikke idømmes med mindre det foreligger konkurrens, jf straffeloven § 62 jf § 17 (1) a).

I tillegg åpner straffeloven § 55 for at straffen kan settes under minstestrafen eller til en mildere form for straff, dersom en forbrytelse blir begått av en mindreårig. Eksempler på at straffen settes under det lavmål som er bestemt, er det mange av i norsk rettspraksis – blant annet i voldtektssaker. I Rt. 2000 s. 822 (se avsnitt 1.3) ble imidlertid straffen ikke lavere enn den fastsatte minstestrafen. Når domstolene avgjør hvorvidt dommen settes under minstestrafen eller ikke, vil nok en vurdering av de øvrige forholdene spille inn; blant annet må man anta at den enkeltes modningsgrad samt forbrytelsens grovhet vil spille inn. I Rt. 1992 s. 833 ble en gutt, som da han var 17 år drepte sin venninnes foreldre med en lang rekke stikk fra kniv og bajonett, dømt til 15 års ubetinget fengsel. Førstvoterende uttaler at

“hadde disse forbrytelsene vært begått av voksne mennesker uten at det hadde foreligget spesielt formildende omstendigheter, ville det utvilsomt vært aktuelt å anvende loven strengeste straff. Ut fra forholdene i saken - særlig de domfeltes ungdom, og for piken hennes bakgrunn i hjemmet - må straffene settes lavere.”

Her valgte Høyesterett å sette straffen over lavmålet for gjerningene, men under maksimumsstraffen på 20 år på grunn av hans unge alder, jf straffeloven § 55 sammenholdt med § 17 (1) a.

Også ved gjentatte straffbare handlinger møter de mindreårige mildere reaksjoner. Etter straffeloven § 61 kan skjerpet straff i disse tilfellene kun anvendes overfor lovovertredere som har passert 18 år.

6.3.8 Konfliktråd

Konfliktråd ble innført som en prøveordning i 80-årene. Bakgrunnen for dette var at Kriminalmeldingen fra 1978 etterlyste alternativer til frihetsstraff for unge lovbrøyttere.

Hensikten var at konfliktrådet skulle tjene som et alternativ til rettsapparatet. I 1991 ble ordningen lovfestet gjennom Lov om megling i konfliktråd (konfliktrådsloven) 15. mars 1991 nr 3.

Påtalemyndigheten er blant annet gitt adgang til å avslutte en sak med overføring til konfliktrådet, jf straffeprosessloven § 71a – påtaleunntatelse med megling som vilkår. Det er tre vilkår for å foreta en slik overføring. Straffeskylden må anses å være bevist. I dette ligger at påtalemyndigheten må ha foretatt en skyldvurdering på bakgrunn av bevisene som er kommet fram, og de på grunnlag av vurderingen konkluderer med at den siktede anses for å være skyldig. Saken må dessuten være egnet til overføring. At saken må være egnet er utdypet nærmere i forarbeidene.⁹² Her nevnes at ordningen med megling i konfliktråd skal typisk brukes ved skadeverk og mindre vinningsforbrytelser. Det er særlig førstegangsforbryterne reaksjonen retter seg mot.⁹³ Sedelighets- og (som hovedregel) voldsforbrytelser faller utenfor. Imidlertid viser en statistikk over hvilke sakstyper som havner i konfliktrådet at antall voldssaker har økt.⁹⁴ De grove voldssakene holdes dog primært utenfor konfliktrådene. Eksemplifiseringen i forarbeidene retter seg mot kriminalitet som i hovedsak blir begått av barn og unge, se nærmere kapittel 5. Så er da også konfliktrådene i utgangspunktet tenkt som et alternativ overfor unge lovbytere, selv om dette ikke fremgår eksplisitt hverken av konfliktrådsloven eller straffeprosessloven § 71a.⁹⁵ Det tredje vilkåret er at partene i konflikten må gi sitt samtykke til at saken behandles i konfliktråd. Dette vilkåret fremgår både av straffeprosessloven § 71a, samt konfliktrådsloven § 5. Bakgrunnen for kravet om samtykke er at partene i konfliktrådet havner i en forhandlingssituasjon der man gjennom megling skal oppnå en avtale. Dersom en eller begge parter ikke ønsker å delta, vil det så å si være umulig å komme til enighet. Samtykke er altså avgjørende for at megling i konfliktråd skal nå sitt formål.

⁹² Ot.prp.nr.56 (1989-1990) Om lov om megling i konfliktråd og om endringer i straffeloven m.m. s10

⁹³ Andenæs 2001 s350

⁹⁴ Granrud 2002

⁹⁵ Bl.a. Barn har rett s28

Anses straffeskylden å være bevist, saken er egnet for behandling i konfliktråd og partene samtykker, har altså påtalemyndigheten adgang til å overføre en straffesak til megling i konfliktråd i stedet for å forfølge det gjennom det formelle rettsapparatet. Hensynene bak at påtalemyndigheten er gitt en slik mulighet er flere; blant annet å styrke lokalsamfunnets mulighet til å ta seg av mindre alvorlige lovbrudd, gi bagatellmessige saker en enkel og hurtig behandling, la partene i en konflikt gjøre opp seg i mellom, samt å la partene få delta aktivt i å løse saken. Gjennom at disse hensynene legges til grunn, håper man å oppnå målet om å unngå fengsling av unge lovbrøyttere – en av de viktigste målsettingene i norsk kriminalpolitikk på området ungdomskriminalitet.

Man er også av den oppfatning at det å stille lovovertrederen ansikt til ansikt med offeret, vil gi lovovertrederen en sterkere ansvarsfølelse i forhold til hva han har gjort, enn om saken behandles av upersonlige samfunnsorganer.⁹⁶ Forskning og erfaring viser at på denne måten bidrar man med å motvirke ny kriminalitet, samt fremmer gjerningspersonens tilpasning til samfunnet – oppfatningen er altså at tilbakefallsprosenten reduseres ved bruk av megling.⁹⁷

Ved siden av at en straffesak kan avsluttes med overføring til konfliktråd, kan konfliktrådsmegling settes som vilkår for en betinget dom, jf straffeloven § 53 nr 3 h). Å sette megling i konfliktråd som vilkår var tidligere ikke eksplisitt nevnt i straffeloven § 53. Lovendringen skulle imidlertid ikke medføre noen realitetsendring, kun presisere at det er adgang til å sette dette vilkåret.⁹⁸ At myndighetene ønsket å presisere muligheten, skyldes sannsynligvis et ønske om at det skal tas hyppigere i bruk enn det som er situasjonen per i dag. En statistikk over antall saker mottatt i konfliktrådene viser nemlig en nedgang de siste par årene.⁹⁹ For straffesaker var det nedgang fra 1998 til og med første halvår i 2002 – sett bort fra 2001 da det var en ørliten oppgang i antall saker overført fra politi- og påtalemyndighet. Med henblikk på

⁹⁶ Andenæs 2001 s349

⁹⁷ Ot.prp.nr.106 (2001-2002) s47

⁹⁸ Ot.prp.nr.106 (2001-2002) s50

⁹⁹ Granrud 2002 s5

denne statistikken, kan det se ut som om det trengs et slikt signal fra myndighetene som en lovendring innebærer.

Ved brudd på vilkåret om konfliktsmegling, eller dersom megling ikke fører frem der overføring etter straffeprosessloven § 71a er foretatt, vil politi- og påtalemyndighet bli varslet av konfliktrådet, jf konfliktrådsloven § 15. Straffeforfølgningen kan da gjenopptas, jf konfliktrådsloven § 16. En stor fordel med å bruke konfliktråd overfor ungdommer er at lovovertrederen slipper å få lovbruddet registrert i bøte- og strafferegisteret, jf konfliktrådsloven § 17. Dermed slipper man den stigmatiseringen pletten på rullebladet medfører – ungdommens dumheter følger en ikke resten av livet.

Megling i konfliktråd er også trukket frem som et forebyggende tiltak overfor gjerningspersoner under den kriminelle lavalder.¹⁰⁰ Barn kan ikke pålegges å møte i konfliktråd mot sin vilje, men de har anledning til selv å bringe en sak inn. Gjennom å oppfordre barn som begår kriminalitet til å møte i konfliktråd, har politiet en mulighet til å motvirke videre kriminalitet fra vedkommende barns side, jf ovenfor om konfliktråds forebyggende effekt.

6.3.9 Samfunnsstraff

Etter straffeloven § 15 regnes samfunnsstraff som en av de alminnelige straffene i norsk strafferett. Den kan med andre ord idømmes alene, noe som blant annet ble gjort i Rognan-saken (se avsnitt 1.2). Tidligere var betegnelsen samfunnstjeneste, og denne straffeformen ble innført som ny hovedstraff i 1991.¹⁰¹ I 2001 ble samfunnstjenesten erstattet av samfunnsstraff.¹⁰² Samfunnsstraffen omfatter for det første det som tidligere var samfunnstjeneste, se straffeloven §§ 28a og 28b: man dømmes til å utføre et bestemt antall timer ulønnet samfunnsnyttig arbeid. Dessuten omfatter den betinget fengselsstraff etter straffeloven § 53.

¹⁰⁰ Bolstad 2002

¹⁰¹ Lov 15. mars 1991 nr 4

¹⁰² Lov 18. mai 2001 nr. 21

Forarbeidene fremhever at samfunnsstraff egner seg godt som straffereaksjon overfor unge lovbyggere, og da særlig som et alternativ til betinget dom.¹⁰³ Justisdepartementet mener man ved å idømme samfunnsstraff påfører den unge lovbyggere en umiddelbart merkbar sanksjon, og på den måten i større grad bevisstgjør lovovertr deren hans ansvar. Når det her snakkes om samfunnsstraff, er det primært samfunnsstraff etter straffeloven   28a det dreier seg om.

Samfunnsstraff er i utgangspunktet kun aktuelt for lovbrudd som kan medføre straff av fengsel i inntil 6 år, jf straffeloven   28a (1). Dette vilkåret er nytt i forhold til vilkårene som gjaldt for samfunnstjeneste. I Rognan-saken ble imidlertid to av jentene idømt samfunnsstraff for lovovertrædelser som hadde en høyere maksimumsstraff enn 6 år.¹⁰⁴ Avgjørelsen ble begrunnet med at straffeloven   28a m tte forstås i lys av å 55, slik at det måtte være adgang til å idømme samfunnsstraff. Når straffeloven   55 åpner for å idømme en mildere straffart for den som er mindreårig, må det også omfatte straffarten samfunnsstraff. Aktor og lagmannsretten var enige i dette standpunktet. Med andre ord ser det ikke ut til at vilkåret om at lovbrudd må ha en maksimum strafferamme på 6 år, gjelder for mindreårige lovbyggere.

Som ved overføring til konfliktråd, er det krav til samtykke fra lovovertr der for å kunne idømme samfunnsstraff, samt at ”hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet”, jf straffeloven   28a. Med ”hensynet til straffens formål” siktes det til at allmennpreventive hensyn ikke må gjøre seg gjeldende mot samfunnsstraff.

6.4 Reaksjoner de unge møtes med i praksis

Jeg har i de foregående avsnittene sett på hvilke ulike typer reaksjoner loven åpner for overfor unge lovbyggere. En ting er imidlertid hva man har hjemmel til å gjøre, noe annet hva man gjør. I dette avsnittet vil det derfor kort bli gjennomgått en statistikk som viser hvilke reaksjoner de unge faktisk m ter.¹⁰⁵

¹⁰³ Ot.prp.nr.5 (2000-2001) Om lov om gjennomføring av straff m.v. pkt. 9.1.4

¹⁰⁴ LH-2003-00208, HR-2003-00705a

¹⁰⁵ Kriminalstatistikken 2001

En rapport fra Statistisk Sentralbyrå inneholder utdrag fra Kriminalstatistikken fra 2001.¹⁰⁶ Da tilsvarende tall fra 2002 foreløpig ikke er tilgjengelig tar jeg utgangspunkt i tabellene som viser antall reaksjoner, og type reaksjoner de unge ble møtt med i 2001. Det er kun strafferettslige reaksjoner mot forbrytelser som inngår i tallmaterialet, ikke mot forseelser. Forseelser utgjør en stor del av ungdomskriminaliteten, og tallene som gjennomgås vil derfor ikke gi et helhetlig bilde av situasjonen. Statistikken inneholder heller ingen oversikt over antall saker som blir avsluttet med overføring til barnevernet da denne reaksjonen ikke regnes som en strafferettslig reaksjon, se avsnitt 6.3.5. Disse reaksjonene kommer dermed i tillegg til de som nevnes her.

Det ble i 2001 registrert 3462 straffereaksjoner for forbrytelser der gjerningspersonen var mellom 15 og 18 år. Av disse reaksjonene utgjør forelegg den klart største reaksjonen med hele 60 %. Bøter ilagt ved dom er derimot ingen vanlig reaksjon mot ungdommer – kun 1,9 % av reaksjonene. Totalt utgjør altså økonomiske straffereaksjoner nærmere to tredjedeler av alle reaksjonene. Det kan stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig denne typen straff er overfor ungdommer; hvem er det som ender opp med å betale forelegget eller boten? De unge vil ofte mangle økonomiske ressurser til å gjøre opp for seg, og da blir det gjerne foreldrene som betaler. Dermed blir ikke straffen særlig følbar for de unge. Imidlertid er det ikke noe litteratur eller statistikk som kan underbygge eller avvise denne påstanden, så jeg går ikke nærmere inn på spørsmålet.

Statistikken er fra før samfunnsstraff erstattet samfunnstjeneste, og det er således antall idømte samfunnstjenester som er blitt registrert. Samfunnstjenester ble kun idømt i 2,5 % av tilfellene. Dette samsvarer med det som ble påpekt i forarbeidene ved innføring av samfunnsstraff: denne typen straffereaksjon brukes for lite.¹⁰⁷ Om lovendringen har medført økt bruk av samfunnsstraff er det foreløpig ikke grunnlag for å vurdere.

¹⁰⁶ Haslund 2003 s19 og 22

¹⁰⁷ Ot.prp.nr.5 (2000-2001)

2,3 % av reaksjonene er betinget påtaleunnlatelse, mens fengselsstraffer – betingede og ubetingede – utgjør til sammen ganske nøyaktig en tredjedel av reaksjonene. Betinget fengsel idømmes i 27,2 % av tilfellene, ubetinget fengsel i 6,1 %. I forhold til de øvrige aldersgrupper utgjør ubetinget fengselsstraff en liten andel av reaksjonene.

Påtalemyndigheten og domstolene er altså forholdsvis tilbakeholdne med å plassere de yngste lovbrøtterne i fengsel, noe som må ses på bakgrunn av de negative virkningene fengselsstraff har på unge mennesker (se blant annet kapittel 3). Betinget fengsel er derimot hyppig brukt – i og for seg naturlig da motforestillingene mot frihetsstraff her ikke gjør seg gjeldende.

7 Veien videre

7.1 Innledning

At barn og unge begår kriminalitet er ikke et særegent trekk ved kriminalitetsbildet for Norge. De fleste land opplever dette, og det er en utfordring dagens samfunn må forholde seg til. Debatten om hvordan man best mulig håndterer dette problemet har pågått lenge (se kapittel 2 og 3), og den lever den dag i dag.

Debatten er todelt. For det første er det en debatt om når samfunnet kan reagere overfor barn og unge, for det andre er spørsmålet hvilke reaksjoner man skal møte dem med. Meningene rundt disse spørsmålene er mange og delte. På den ene ytterkanten har man dem som ønsker en høyest mulig lavalder, uten reaksjonsmuligheter overhodet. I motsetning til dette, står de som ønsker å senke lavalderen for å både kunne ta i bruk strafferettslige reaksjoner, og andre typer reaksjoner overfor de mindreårige lovbrøtterne. Disse to ytterpunktene i debatten legger gjerne til grunn at man enten må prioritere samfunnsvern eller barnevern; en kombinasjon av disse to grunntankene kan etter deres mening vanskelig gjennomføres. I dette kapitlet blir denne debatten sett nærmere på, herunder om samfunnsvern og barnevern nødvendigvis står i et motsetningsforhold.

7.2 Endring av den kriminelle lavalder

Så sent som slutten av 90-tallet ble det ved to ulike anledninger fremsatt private lovforslag om å senke den kriminelle lavalder til 14 år igjen.¹⁰⁸ Bakgrunnen for forslagene var den fortsatt negative utviklingen av barne- og ungdomskriminaliteten: reaksjonsmulighetene man hadde til rådighet – særlig overfor 14-åringer – så ikke ut til å være egnet til å få bukt med den stadige veksten. Forslagene fikk ikke gjennomslag.¹⁰⁹ Det var enighet om at utviklingen var urovekkende, og at man måtte møte slik kriminalitet med klar grensesetting og reaksjon. Flertallet mente imidlertid at løsningen ikke var å senke lavalderen – og således tillate bruk av fengselsstraff også overfor denne aldersgruppen, men å heller styrke hjelpeapparatet. Jeg går likevel inn på det nærmere innholdet i forslagene da det i stor grad illustrerer uenigheten på området; en uenighet som man til en viss grad også finner i dag.

Forslagsstillerne la i begge tilfellene frem noenlunde ensartede begrunnelser. Et av hovedhensynene bak forslagene var at man ønsket å forhindre spekulering i lavalderen. Dessuten ønsket man å ansvarliggjøre også 14-åringene gjennom å åpne for reaksjoner fra samfunnet. Man opplevde at unge kriminelle var svært bevisste på hva den kriminelle lavalderen var, og de benyttet seg av muligheten for straffritt å begå kriminalitet for de under 15 år. Disse erfaringene står i sterk kontrast til hva som er blitt hevdet fra forskerhold, se avsnitt 1.4. Blant annet påstår Falck at den kriminelle lavalder

¹⁰⁸ Dok.nr.8:11 (1996-1997) forslag fra stortingsrepresentantane Anders C Sjaastad og Kjellaug Nakkim om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (om senking av den kriminelle lavalderen), Dok.nr.8:18 (1998-1999) Om forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs om lov om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) (kriminell lavalder) m.v.

¹⁰⁹ Innst.O.nr.45 (1996-1997) Om forslag fra stortingsrepresentantane Anders C Sjaastad og Kjellaug Nakkim om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (om senking av den kriminelle lavalderen), Innst.O.nr.64 (1998-1999) Om forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs om lov om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) (kriminell lavalder) m.v.

ikke ser ut til å ha noen som helst sammenheng med utviklingen av barne- og ungdomskriminalitet.¹¹⁰

At de unge er bevisste på hva den kriminelle lavalderen er – i alle fall slik forholdene er i dag – er det likevel flere ting som tyder på. For det første erfarer både politi og barnevern at barn som begår kriminalitet ofte gir uttrykk for at de er klar over at de ikke kan straffes. Dessuten har både barn og unge selv, og andre personer som jobber mot disse aldersgruppene, i en rekke avisartikler uttalt at enkelte barn utnytter muligheten til å begå kriminalitet før de kan straffes for det. Også voksne og eldre ungdommer benytter seg av dette gjennom å verve barn til å utføre kriminelle oppdrag. Barn helt ned i 10-11-årsalderen påstås å bli brukt til for eksempel narkotikatransport i Oslo, og i Bergen har det vært tilfeller der eldre ungdommer både har truet og belønnet barn for å få dem til å stjele for seg.

Spørsmålet blir da om man kan forhindre slik spekulasjon ved å senke lavalderen. I de tilfellene der barn blir truet eller lokket til å begå kriminalitet på vegne av andre, vil en senking av lavalderen sannsynligvis ha liten effekt. Myndighetene har derfor valgt å flytte fokuset fra barna som begår kriminaliteten, til de som tilskynder dem til å gjøre det. Det ble i arbeidet med å finne tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet foreslått å innføre en eksplisitt bestemmelse som gjør medvirkning til barnekriminalitet straffbart.¹¹¹ Slik straffeloven lyder i dag, har de fleste bestemmelser om alvorlige forbrytelser, og en del mindre alvorlige lovbrudd, et medvirkningstillegg. Dersom et barn blir tilskyndet til å begå et lovbrudd der straffebestemmelsen ikke nevner medvirkning, må den som har tilskyndet handlingen ha overtrådt gjerningsbeskrivelsen i straffebudet for å kunne straffes. Gjennom å innføre en generell bestemmelse, ønsket arbeidsgruppen å gi et signal om at slike handlinger ikke aksepteres, samt å øke straffverdigheten av slike handlinger. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp, blant annet på grunnlag av at man fant dagens lovgivning tilstrekkelig effektiv.¹¹²

¹¹⁰ Falck 1994

¹¹¹ Rapporten s48-49

¹¹² Ot.prp.nr.106 (2001-2002) s44-46

Når det gjelder de tilfellene der barn på eget initiativ begår kriminalitet som følge av deres kunnskap om den kriminelle lavalder, kan en senking med et år vanskelig sees å ha noen virkning. For å motvirke denne formen for spekulasjon må den nok settes så lavt at den aldersgruppen som faller under lavalderen naturlig ikke har denne typen kunnskap, alternativt oppheve lavalderen. Barneombudet foreslo nettopp å fjerne den kriminelle lavalderen og i stedet innføre et gradert reaksjonssystem.¹¹³ På denne måten ønsket han å ansvarliggjøre barn uansett alder, samt å gi samfunnet bedre muligheter til å reagere. Slik sett er forslaget på linje med hensynene bak de private lovforslagene – stikkordene er ansvar og reaksjon. Men begrunnelsen for at man ønsker å ansvarliggjøre og åpne for reaksjoner, er nok til en viss grad forskjellig. Mens lovforslagene om senking i stor grad bærer preg av samfunnsvern: man ønsker å straffe barn for å avskrekke dem fra videre kriminalitet, er barneombudets forslag bygget på ønsket om å rehabilitere – ikke straffe – kriminelle barn og ungdommer.

Grunnen til at barneombudet ønsker å fjerne lavalderen helt, går frem i et høringsnotat avgitt i forbindelse med rapporten som ble utarbeidet om barne- og ungdomskriminalitet: det er kunstig å operere med en grense for når et individ har nådd tilstrekkelig modningsgrad til å kunne stilles strafferettslig ansvarlig for sine handlinger.¹¹⁴ Det er lite heldig at barn frem til fylte 15 år kan begå kriminalitet uten å møte reaksjoner fra samfunnet, for så å risikere lovens strengeste sanksjon, fengselsstraff, når den kriminelle lavalder er passert. Enkelte mener samfunnet ikke tar barn på alvor når det ikke reageres mot kriminalitet. Ved å fjerne lavalderen, samt innføre et sanksjonssystem gradert både etter lovbruddets alvor og gjerningspersonens alder, ønsker barneombudet å oppnå at man møtes med en reaksjon fra første kriminelle handling.

Heller ikke forslaget om å fjerne den kriminelle lavalderen er tatt til følge. Hverken senking eller fjerning av lavalderen står på dagsorden i dagens debatt, og noen endring av den vil neppe skje i overskuelig fremtid. Men at det er personer som deler de synspunktene som det er gitt uttrykk for i dette avsnittet, er ikke tvilsomt. Imidlertid er

¹¹³ Notat 10.10.2000

¹¹⁴ Barneombudets hørings svar til Rapporten 14.11.2001

det stadig færre som ønsker å senke lavalderen med den hensikt å straffe barn, tendensen går mer mot at man skal kunne reagere – også overfor de yngste lovbrysterne. Hvilken måte man skal reagere på, er det imidlertid større uenighet om. Denne uenigheten er grunnlaget for den videre fremstillingen (7.3).

7.3 Reaksjonssystemet

7.3.1 De ulike modellene

Som det ble nevnt avslutningsvis under 7.2, ser det ut til at reaksjonsmodellen får økende oppslutning. Selv om reaksjonsmodellen begynner å bli utbredt, er det fremdeles forkjempere for behandlingsmodellen og straffemodellen blant deltagerne i debatten (se kapittel 2 og 3 for mer om hvordan disse modellene har kommet til uttrykk i lovverket). Disse har, sammen med tilhengerne av reaksjonsmodellen, en felles grunntanke: man skal reagere når det forekommer lovbrudd, også når gjerningspersonen er mindreårig. Forskjellen mellom modellene trer først frem når man ser nærmere på begrunnelsen for å reagere.

Behandlingsmodellen går i korte trekk ut på at kriminalitet er en form for ”sykdom”. For å få bukt med kriminaliteten må lovbrysteren behandles – ikke straffes – for å utvikle seg på best mulig måte. Barnevernloven inneholder elementer av behandlingstanken: den anser kriminalitet som et symptom på atferdsavvik, som må behandles utelukkende ut fra hensynet til barnets beste, se barnevernloven § 4-24 sammenlignet med § 4-1. Kjennetegnet er altså at man skal reagere for å verne lovbrysteren mot seg selv og sin destruktive atferd, vern av samfunnet er ikke et sentralt hensyn.

Straffemodellen er behandlingsmodellens motsetning. Stikkordet som oppsummerer innholdet i denne modellen er samfunnsvern: lovbrysterne straffes for å beskytte samfunnet mot nye overgrep i form av kriminelle handlinger. Fengselsstraff vil dermed være en sentral straffereaksjon for tilhengerne av straffemodellen, da denne reaksjonen fysisk fjerner lovbrysteren fra samfunnet for en kortere eller lengre periode. Enkelte politiske grupperinger som står steilt på kravet om strengere straffer vil typisk legge straffemodellen til grunn for sine standpunkt. Det er nemlig enighet om at den allmennpreventive og individualpreventive effekten straffetrusselen har, avtar når et

visst straffnivå er nådd. Dermed blir samfunnsvern det hensynet som fremdeles gjør seg gjeldende.

Reaksjonsmodellen innebærer at samfunnet skal reagere både for å rehabilitere og for å straffe. Når begrepet ”straff” brukes i forhold til reaksjonsmodellen, menes ikke straff i tradisjonell forstand. Den klassiske definisjonen av straff innebærer, som nevnt i 6.2, at straffen skal være og føles som et onde. Tilhengerne av reaksjonsmodellen ser derimot på straff som et virkemiddel for å rehabilitere lovbrakeren. På den måten vil ikke samfunnsvern og barnevern lenger stå i noe motsetningsforhold, de vil tvert imot være betinget av hverandre.

7.3.2 Kompetansefordeling og samarbeid

Ved å gjennomgå regelverket og praktiseringen av det, har man kommet frem til at det er flere ting som må endres for at man på en effektiv måte skal klare å bekjempe barne- og ungdomskriminalitet. utfordringene ligger på to plan: for det første på tiltaksområdet – hvilke tiltak skal man benytte seg av, og for det andre må man oppnå en klarere arbeidsfordeling og et tettere samarbeid mellom de ulike myndighetene som er involvert i arbeidet. Hvilke tiltak som er foreslått i tillegg til de som eksisterer per i dag, blir behandlet i avsnitt 7.3.3 nedenfor.

Hvem som skal ha ansvaret for de ulike områdene av reaksjonssystemet er et av spørsmålene som oppstår. Dagens system der barnevernet er en hjelpeinstans for barnet og familien, mens politi- og påtalemyndighet håndterer reaksjonene innenfor strafferettssystemet, er et system de fleste ønsker å opprettholde. For å senke terskelen for når barnevernet kan gripe inn overfor barn med atferdsvansker, samt lette på vilkårene, er det nok likevel behov for enkelte endringer. I dag skal det nemlig en hel del til for at barnevernet griper inn med tiltak som følge av atferdsvansker (se 6.2). Konsekvensen av at terskelen for inngripen fra barnevernets side er så høy ses på som bekymringsverdig (se 7.2 ovenfor). Barn som begår kriminelle handlinger får ingen klare signaler om at slike handlinger er kritikkverdige før de har passert 15 år. Når 15-årsgrensen er passert, vil den mindreårige kanskje allerede ha en lang kriminell løpebane bak seg, og da blir det desto vanskeligere å få til en rehabilitering.

Et annet aspekt ved spørsmålet om hvordan forvaltningen skal organiseres for at kriminalitetsbekjempelsen skal bli effektiv, er hvordan reglene bør være for å få til et best mulig samarbeid mellom de ulike instanser. Det er særlig samarbeid mellom strafferettspleien, skoleverket og det sosiale hjelpeapparat man ønsker å styrke. Ved å få til et tettere samarbeid, er målet å sikre at etater med ulik kompetanse, ulike ansvarsområder og ulikt tiltakstilbud kjenner til hverandre. Når barn og unge begår kriminalitet, vil det være behov for bredde i tiltakene man setter inn. Ved at instansene har kunnskap om mulighetene som finnes, vil man lettere oppnå at lovbryteren blir møtt med hensiktsmessige reaksjoner. Styrking av samarbeidet vil føre til at innsatsen overfor de mindreårige lovbrakerne skjer raskere og er mer helhetlig.

Gjennom lovendringen som fant sted i år, har det allerede blitt gitt klarere retningslinjer i forhold til taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett (se 6.3.2). Disse reglene må antas å forenkle samarbeidet på sikt. I tillegg til endringene som er foretatt, er det kommet innspill om andre tiltak for å få til en bedre arbeidsform. Blant annet har man sett på muligheten for å etablere et eget forvaltningsorgan med ansvar for behandlingen av saker der mindreårige er involvert i kriminalitet. Eksempel på et lignende organ har man i Skottland (se 4.2.2). Et slikt organ vil ha den fordelen at de organisatoriske reglene vil bli mer oversiktlige og enkle å følge. I Norge er det imidlertid en restriktiv praksis i forhold til det å etablere nye forvaltningsorganer; det skal foreligge tungtveiende hensyn for at så skjer. Dessuten er vi på et område som involverer etater på ulike plan – både kommunale, fylkeskommunale og statlige. Dermed vil et nytt forvaltningsorgan kunne føre til problemer med tanke på ansvarsforhold og instruksjonsmyndighet. For å unngå disse problemene er det foreslått som mer hensiktsmessig å etablere et lokalt samarbeid mellom de involverte instanser i slike saker. I følge uttalelser fra en ansatt i Justis- og politidepartementet fungerer samarbeidet på lokalt plan stort sett tilfredsstillende slik situasjonen er nå. Den store utfordringen i dag, er å etablere et bedre samarbeid på statlig nivå.

7.3.3 Nye tiltak

Manglende bredde i tilgjengelige tiltak er et problem som har eksistert like lenge som barne- og ungdomskriminaliteten (se 2 og 3). De siste årenes arbeid for å bekjempe denne kriminaliteten har hatt dette problemet i fokus, og det er allerede iverksatt

alternative tiltak til de tradisjonelle straffereaksjonene (se 6.2 og 6.3). Men man må fortsette å utvikle reaksjonssystemet for å oppnå en størst mulig bredde, for å kunne møte de individuelle behovene lovbrysterne har.

For å kunne møte den unge lovbrysteren med hensiktsmessige tiltak, vil det som regel være avgjørende å utrede hvilken type lovbrudd det er snakk om, årsaksbetingede eller situasjonsbetingede.¹¹⁵ Årsaksbetingede lovbrudd begås – som begrepet indikerer – helt eller delvis som følge av bakenforliggende individuelle, sosiale eller samfunnsmessige årsaker, mens situasjonsbetingede lovbrudd ikke har sammenheng med slike årsaker. Lovbruddene kan derimot være forårsaket av spenningssøking, gruppepress eller lignende. Engangstilfeller av for eksempel naskeri eller simpelt tyveri vil typisk være situasjonsbetinget. Mens de situasjonsbetingede lovbruddene ikke krever den store bredden av tiltak, vil de årsaksbetingede lovbruddene ofte ha komplekse og sammensatte årsaker og derfor kreve et mangfold av tiltak. Akkurat her er det nok stridens kjerne ligger; hvilke reaksjonstyper man skal møte de unge med, samt hvor store ressurser det bør brukes på å sette lovbrudd inn i et årsaksperspektiv, hersker det ulike syn på. Uenigheten kan som regel settes i sammenheng med hvilken modell som legges til grunn (se 7.3.1).

Skillelinjene i debatten kan i hovedsak trekkes mellom de som er motstandere av å fengsle mindreårige, og de som ser fengselsstraff som et kurant alternativ i alvorlige saker. Flertallet har som utgangspunkt at det å plassere barn og unge i fengsel bør unngås, dette går frem blant annet av rettspraksis og diverse forarbeider.

Advokatforeningen foreslo i et høringssvar i forbindelse med arbeidet med ny straffelov at det burde lovfestes en regel om begrenset bruk av fengselsstraff overfor mindreårige lovbryttere.¹¹⁶ Slik loven er i dag, begrenser den bruken overfor 15- og 16-åringer (se 6.3.7). Forslaget innebar at andre reaksjonsformer alltid skulle være forsøkt før ubetinget fengselsstraff ble aktuelt. Straffelovkommisjonen er enig i at ordningen bør være hovedregelen i praksis, men mener det i alvorlige tilfeller må være anledning til å idømme fengselsstraff.

¹¹⁵ Rapporten s45

¹¹⁶ NOU 2002:4 Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII s236

Begrunnelsen for at mindreårige kun unntaksvis skal plasseres i fengsel er at denne formen for straff anses svært belastende for unge mennesker. Det er foretatt flere undersøkelser rundt temaet, og konklusjonen er felles: fengselsstraff medfører omfattende negative skadevirkninger overfor ungdommer.¹¹⁷ Unge mennesker er i en sårbar overgangsfase, og derfor særlig avhengige av omgivelsene. Som følge av dette takler de isolasjon dårlig og risikerer psykiske skadevirkninger av fengselsstraff. Dette gjelder spesielt de aller yngste. Derfor kreves særlige grunner for å fengsle 15- og 16-åringene, straffeprosessloven § 174 (se 6.3.7). Siden de yngste er mest sårbare, har det vært fremme forslag om å forby bruk av fengselsstraff overfor 15-åringer. I den anledning ble det vektlagt at også denne aldersgruppen i modenhet og utvikling må regnes mer som barn enn voksne – de hensynene som gjør seg gjeldende overfor 14-åringene må derfor også gjelde overfor 15-åringene.¹¹⁸ Statistikken viser imidlertid at ubetinget fengselsstraff svært sjelden benyttes overfor 15-åringer.¹¹⁹ De tilfellene den brukes er det snakk om svært grov kriminalitet, for eksempel drap. Et totalforbud mot bruk av fengsel overfor en 15-åring som begår slike ekstreme handlinger, vil kunne oppleves støtende. Hensynet til den alminnelige rettsfølelsen veier her tyngre enn hensynet til den unge lovbryster, noe som må ses i sammenheng med viktigheten av at tilliten til rettssystemet opprettholdes. Også hensynet til allmennprevensjon spiller antageligvis en rolle, men dette hensynet mener man har en beskjeden effekt i forhold til mindreårige lovbrystere.

Forsvarergruppen av 1977 har dessuten foreslått å senke maksimalstraffen overfor unge lovbrystere fra 15 til 8 år. Flertallet i Straffelovkommisjonen støtter forslaget.¹²⁰ Ved å redusere strafferammen ønsker man å unngå de mest alvorlige og dyptgripende virkningene. Tilhengerne av forslaget legger til grunn at ved å sette 8 år som maks, tar hensyn både til den alminnelige rettsfølelsen og den uheldige innvirkningen fengselsstraff har på unge mennesker. Motstanderne vil opprettholde dagens

¹¹⁷ Bl.a. Bødal 1976

¹¹⁸ Ot.prp.nr.26 (1986-1987) s12

¹¹⁹ NOU 2002:4 s238

¹²⁰ NOU 2002:4 s236-237

strafferamme. De er uenige i at hensynet til folks rettsfølelse vil ivaretas ved en senking. Påtalemyndigheten og domstolen er tilbakeholdne med bruk av ubetinget fengselsstraff, og lange straffer idømmes kun ved svært alvorlige lovbrudd. Hvis de unge ved slike lovbrudd skulle idømmes en betydelig lavere straff enn voksne, frykter motstanderne at det vil støte mot rettsfølelsen. Argumentasjonen samsvarer i stor grad med uenigheten rundt forbud mot fengsling av 15-åringer.

Til tross for de uheldige virkningene fengselsstraff har overfor mindreårige, er det likevel usannsynlig at denne reaksjonsformen utelukkes overfor disse. Dermed vil man i unntakstilfeller komme til at fengselsstraff er eneste alternativ. I så tilfelle bør soningen være spesielt tilrettelagt for så langt som mulig å motvirke disse skadevirkningene. De unge skal fortrinnsvis sone i en åpen anstalt nær hjemstedet, og man skal forsøke å tilby ulike pedagogiske opplegg, for eksempel utdanningsmuligheter. Poenget med de tilrettelagte soningsforholdene er at fengselsoppholdet ikke skal fungere som en ”forbryterskole”, men at den unge skal rehabiliteres for å kunne bli et velfungerende samfunnsmedlem etter endt soning. Nå skal det sies at det i enkelte kretser hersker liten optimisme hva angår muligheten til å ”behandle” kriminalitet, for eksempel blant rettssosiologer og kriminologer. Disse er imidlertid også for spesielt tilrettelagt soning, men da med den begrunnelsen at når straffen likevel ikke fungerer, taler humane hensyn for å gjøre straffen skånsom.

I enkelte andre land brukes egne ungdomsfengsler overfor mindreårige i stedet for å anvende ordinære fengsler med tilpassede soningsforhold. Forslag om å innføre dette i Norge har vært fremme i debatten. Imidlertid ser det ikke ut til at det er et aktuelt tiltak, noe som muligens kan ses i sammenheng med de negative erfaringene man har hatt med denne typen institusjoner tidligere; man frykter at egne ungdomsfengsler vil føre til at flere unge straffes med frihetsberøvelse. De øvrige straffene – sammen med at det tas særlige forholdsregler når unge idømmes fengselsstraff – anses dessuten som tilstrekkelige.

Frihetsberøvelse kan også skje gjennom barnevernet, men i Norge finnes ingen lukkede barneverninstitusjoner; de institusjoner som finnes – både offentlige og private – er åpne. Det nærmeste man kommer er Barnevernets Ungdomssenter (BUS) i Oslo, men

BUS tar kun inn akutte tilfeller som de utreder, for så å plassere dem i en annen hensiktsmessig institusjon. Barnevernet har heller ingen reaktiv funksjon, utelukkende en behandlingsfunksjon; tiltakene de iverksetter har kun til formål å behandle atferdsproblemer, ikke gi en reaksjon på den kriminelle handlingen. Dermed gis det ikke noe signal om at kriminalitet ikke tolereres. Nettopp dette – mangelen på reaksjoner mot kriminalitet fra barnevernets side – er blitt kritisert. Det er fra enkelte hold hevdet at barnevernet ikke oppfyller kravet om å ha barnets beste for øye når de ikke gir barnet en tilbakemelding. Barnets beste innebærer at man forebygger eller stopper en kriminell løpebane. For å få til dette er det nødvendig at nulltoleranse mot kriminalitet inngår i læringsprosessen hos barn og unge. Den eneste måten de kan lære dette er gjennom å få en reaksjon som retter seg direkte mot lovbruddet, og ikke bare ser lovbruddet som et symptom på et generelt atferdsproblem. For å få bukt med barne- og ungdomskriminaliteten, vil kanskje det at barnevernet inntar en mer offensiv holdning i forhold til kriminalitet, og vektlegger reaksjonsmodellen sammen med behandlingsmodellen, være av betydning.

Dersom barnevernet skal gis en mer sentral rolle i kriminalitetsbekjempelsen vil det imidlertid kreve større ressurser. Det er en kjensgjerning at barnevernet slik situasjonen er i dag, både mangler økonomiske og faglige ressurser til å kunne pålegges kraftigere intervensjon. Da det anses som mest hensiktsmessig med små enheter og oppfølging over lengre tid, med en gradvis tilbakeføring til samfunnet –svært kostbare tiltak, uttaler enkelte i barnevernet at et tilfredsstillende tilbud vil medføre store økonomiske kostnader. Oppfatningen i barnevernet er med andre ord at tiltak overfor mindreårige som begår kriminalitet fungerer – problemet ligger på det økonomiske plan. I tillegg er det i dag en hovedvekt av private institusjoner. De fleste av disse er organisert som aksjeselskap, og har dermed en uttalt målsetning om profitt som muligens går på bekostning av det faglige. Kritikken mot de private institusjonene er imidlertid tatt til etterretning, og man jobber med å utarbeide klarere retningslinjer for å bedre tilbudet.

Frihetsberøvelse er svært inngripende tiltak, og det er ønskelig å ha alternative reaksjoner til fengselsstraff og tvangsplassering i institusjoner. En reaksjon som er under utprøving er ungdomskontrakter. De siste to årene har man hatt prøveprosjekter der den mindreårige lovbrysteren får tilbud om å inngå en avtale med politi og

kommunale myndigheter – samtykke fra foresatte er et krav. Gjennom å inngå denne formen for avtale, forplikter den unge seg til å gjennomføre visse aktiviteter for slik å slippe rettsforfølgelse. Forsøket med ungdomskontrakter er nylig avsluttet, og det ble holdt en erfaringskonferanse i Oslo 7. oktober. Erfaringene er svært positive, og ungdomskontrakter vil etter all sannsynlighet lovfestes som en egen straffereaksjon overfor unge. Siden ungdomskontrakten er et alternativ til straff, vil den ikke kunne anvendes overfor barn.

Forslag om at man skal kunne pålegge både barn og unge fysisk arbeid for å gjøre opp for den skade de har forårsaket, er blitt fremlagt både av barneombudet og fra politisk hold. Dette er et forslag som flere har sluttet opp om, men enkelte mener det ikke er heldig å tvinge barn til å arbeide. Disse fremhever behandling og forebyggende arbeid fremfor tvangstiltak. Nå kan det innvendes at behandling og forebyggende arbeid har vært brukt i årrekker uten at man foreløpig ser noen nedgang i barne- og ungdomskriminaliteten. Forslaget innebærer at lovbrysteren får en følbar reaksjon – et signal om at samfunnet ikke godtar straffbar atferd. Samtidig flyttes ikke vedkommende fra sitt oppvekstmiljø. Så kan noen stille spørsmål om dette ikke er det samme som det som tidligere het samfunnstjeneste. Tanken er imidlertid at dette ikke skal regnes som en straff, men en måte for lovbrysteren å få gjort opp for seg. Dermed åpnes det for at reaksjonen kan brukes også overfor de under den kriminelle lavalder. Da det er overfor de yngste lovbrysterne mangelen på tiltak er størst, er dette en stor fordel med reaksjonen. Per i dag har man kun tiltak fra barnevernets side – som ikke er ment å ha en reaktiv funksjon og hvor det er en høy terskel for inngripen – samt bekymringssamtalen (se 6.3.4). En adgang til å pålegge også de yngste en reaksjon, vil føre til at lovbrysteren tidlig får tilbakemelding om at atferden ikke aksepteres – den forebyggende effekten forsterkes. Når en person er blitt 15 år vil den grunnleggende læringsprosessen være over, og det er mye vanskeligere å foreta en atferdsendring.

Den foreslåtte ordningen vil lett bli ressurskrevende, men dette bør ikke være et tungtveiende argument – et effektivt tiltak mot kriminalitet vil nok på sikt være lønnsomt for samfunnet. På grunn av at det her også er snakk om lovbrystere under den kriminelle lavalderen, vil man få et problem i forhold til hvilke sanksjoner unnlatt utføring av arbeidet skal medføre: de kan ikke pålegges en subsidær straff, og man har

ingen reaksjoner utenfor strafferettssystemet som er mer inngripende enn arbeidsplikt. Som en løsning på dette problemet kunne det tenkes en tvungen gjennomføring, men da blir tiltaket så inngripende at man risikerer å krysse grensen mot straff. Selv om det verken formelt eller reelt anses som straff rettslig sett, er man nær grensen for hvor langt man kan gå i å pålegge tyngende plikter uten at det oppfattes som straffende. Dersom den unge lovbyteren ikke utfører det arbeidet han er pålagt, møter han dermed ingen reaksjoner og blir sittende igjen med et inntrykk av at samfunnet er maktesløse overfor den kriminelle atferden. Dette siste argumentet mot pålegg om arbeid har nok vært tungtveiende, og forslaget er ikke fulgt opp. Muligens bringes det på banen igjen, men foreløpig ser det ikke ut til å være en aktuell reaksjon.

I debatten har det også kommet opp forslag om andre tiltak. Elektronisk husarrest er et av dem. Andre forslag enn dem som er behandlet ovenfor er imidlertid ikke fulgt opp av myndighetene. De har heller ikke fått særlig stor oppslutning i debatten, og kan derfor ikke anses som sentrale i dagens debatt. Av denne grunn blir de ikke behandlet her.

7.4 Oppsummering

Slik samfunnsdebatten ser ut i dag, er det liten oppslutning om å endre den kriminelle lavalder. Forslag om dette forekommer fra tid til annen, men de følges ikke opp, og ser ikke ut til å oppnå særlig bred støtte av opinionen. Trenden ser heller ut til å gå mot en stadig utbygging av reaksjonssystemet for å kunne møte de ulike behovene de mindreårige har, samt finne og fjerne årsakene bak kriminaliteten. Veien å gå ser ut til å være et mer individuelt reaksjonssystem overfor mindreårige lovbytere.

Straffemodellen er med andre ord skjøvet litt i bakgrunnen.

Reaksjonene som foreslås bærer preg av et ønske om rehabilitering, samtidig som man ønsker å straffe, men da ikke i tradisjonell forstand. Erkjennelsen av hvor alvorlig problem barne- og ungdomskriminaliteten faktisk er, har ført til at tanker om at barn ikke skal møte reaksjoner – ”det er ikke barnets feil” – delvis har forsvunnet fra debatten.

Arbeidet som legges ned på området viser at det er vilje og evne til å bekjempe problemet. Til illustrasjon kan ”barneranerne” i Oslo nevnes: fra å være et stort problem

som gjorde at barn og unge i hovedstaden ikke følte seg trygge, har man nå omtrent eliminert problemet. Dette ble mulig ved at politi og kommune i samarbeid satte fokus på problemet, og satte i verk tiltak for å få bukt med det. Erfaringer viser altså at det nytter, men at det krever samarbeid, ressurser og en bredde av tiltak.

Litteraturliste

- Andenæs, Johs. *Signaler i kriminalpolitikken – spesielt om strafferettslige særreaksjoner*. I: Nordisk Tidsskrift for kriminalvidenskap, 2. hefte 1974 .
- Andenæs, Johs. *Alminnelig strafferett*. 4. utg. Oslo, 2001.
- Balvig, Flemming. *Risikoungdom : ungdomsundersøkelse 1999*. København, 2000.
- Barne- og familiedepartementet. *Barn har rett. Norges første rapport til FN om konvensjonen om barnets rettigheter*. Oslo, 1993.
- Barne- og familiedepartementet. *Barnets rettigheter. Norges andre rapport til FNs komité for barnets rettigheter*. Oslo, 1998.
- Barne- og familiedepartementet. *Barnets rettigheter. Norges tredje rapport til FNs komité for barnets rettigheter*. Oslo, 2003.
- Bolstad, Torunn. *Hvordan påtalemyndigheten kan nyttiggjøre seg konfliktrådene*. Tidsskrift for konfliktrådet nr 2, 2002, s. 11.
- Bødal, Kåre. *Fra arbeidsskole til ungdomsfengsel*. Oslo, 1969.
- Bødal, Kåre. *Tenåringer i fengsel – om en undersøkelse av gutter under 18 år i fengsel pr 15/10-74 og gutter under 16 år innsatt en eller flere ganger 1/4-31/12 1975*. Stensil, Fengselsstyret, Justisdepartementet. Oslo, 1976.
- Dahl, Tove Stang. *Barnevern og samfunnsvern*. Oslo, 1978.
- Ericsson, Kjersti. *Forsømte eller forbryterske?* Oslo, 1996.
- Estrada, Felipe. *Ungdomsbrottslighetens utveckling i efterkrigstidens Europa*. I: *Brottsligheten i Europa*. Redigert av Hanns von Hofer. Stockholm, 1998, s. [41]-69.
- Falck, Sturla. *Hvor lenge skal barn få "lov" til å være barn?: konsekvenser av hevingen av den kriminelle lavalderen*. Oslo, 1994.
- Falck, Sturla. *Barne- og ungdomskriminalitet i Norge på nittitallet*. Oslo, 2002.
- Granrud, Merete. *Saker i konfliktrådene*. Tidsskrift for konfliktrådet nr 2, 2002, s. 5.
- Haslund, Ulla. *Straffereaksjoner mot unge*. I: *Kriminalitet blant barn og unge*. Del 1. Notat nr 2003/13 (Statistisk Sentralbyrå). Oslo, 2003.

Johansen, Tore. (2003). Norge verst i ungdomskriminalitet. *VG nett* [online]. Tilgang: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=77969>
[sitert 28.09.03]

Lindboe, Knut. *Barnevernrett*. Oslo, 3. utgave 1998.

Mathiesen, Thomas. *Kan fengsel forsvares?* Oslo, 1995.

Ofstad, Kari. *Barnevernloven – kommentarutgave*. Kari Ofstad og Randi Skar Oslo, 2. utgave 1996.

Statistisk sentralbyrå. *Kriminalstatistikken av 1969*. Oslo, 1969.

Stene, Reid Jone. *Barn og unge inn i rettssystemet*. I: Kriminalitet blant barn og unge. Del 1. Notat nr 2003/13 (Statistisk Sentralbyrå). Oslo, 2003.

Von Hofer, Hans. *Nordic Criminal Statistics 1950-1995*. Department of Criminology, Stockholm University, Report 1997:2.

Forarbeider

7.5 Betenkninger etter 1972: Norges offentlige utredninger

NOU 1983:57	Straffelovgivningen under omforming
NOU 1985:3	Tiltak for ungdom med atferdsvansker
NOU 1985:18	Lov om sosiale tjenester m. v.
NOU 2000:12	Barnevernet i Norge
NOU 2002:4	Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII

7.6 Odelstingsproposisjoner

Ot.prp.nr.28 (1951)	Om endringer i lov 1. juni 1928 om oppdragende behandling av unge lovbyggere.
Ot.prp.nr.26 (1963-1964)	Om 1) Lov om endringer i den alminnelige straffelov m.m. og 2) Lov om strafferettslige reaksjoner mot unge lovbyggere
Ot.prp.nr.1 (1974-1975)	Om lov om oppheving av lov 9. april 1965 nr 3 om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbyggere m.m.

Ot.prp.nr.26 (1986-1987)	Om lov om endringer i straffeloven m.m. (heving av den kriminelle lavalder).
Ot.prp.nr.50 (1988-1989)	Om å sette i kraft hevingen av den kriminelle lavalderen.
Ot.prp.nr.56 (1989-1990)	Om lov om megling i konfliktråd og om endringer i straffeloven m.m.
Ot.prp.nr.5 (2000-2001)	Om lov om gjennomføring av straff m.v.
Ot.prp.nr.44 (1991-1992)	Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)
Ot.prp.nr.106 (2001-2002)	Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet)

7.7 Innstillinger til Odelstinget

Innst.O XVII (1953)	Om lov om barnevern
Innst.O VII (1964-1965)	Om 1) Lov om endringer i den alminnelige straffelov m.m. og 2) Lov om strafferettslige reaksjoner mot unge lovbyggere
Innst.O.nr.39 (1986-1987)	Om lov om endringer i straffeloven m.m. (heving av den kriminelle lavalder).
Innst.O.nr.86 (1988-1989)	Om å sette i kraft hevingen av den kriminelle lavalder.

7.8 Innstillinger til Odelstinget

Innst.O.nr.45 (1996-1997)	Om forslag fra stortingsrepresentantane Anders C Sjaastad og Kjellaug Nakkim om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (om senking av den kriminelle lavalderen).
Innst.O.nr.64 (1998-1999)	Om forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs om lov om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) (kriminell lavalder) m.v.

7.9 Debatter i Odelsting og Lagting

Ot.forh (1986-1987) s. 253

Ot.forh (1988-1989) s. 675 flg

St.forh (1988-1989) s. 1345 flg

7.10 Stortingsdokumenter

- Dok.nr.8:11 (1996-1997) forslag fra stortingsrepresentantane Anders C Sjaastad og Kjellaug Nakkim om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (om senking av den kriminelle lavalderen).
- Dok.nr.8:18 (1998-1999) Om forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs om lov om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) (kriminell lavalder) m.v.
- Innst fra Barnevernkomiteen Om lov om barnevern (1951)
- Innst fra Straffelovrådet Om endringer i det strafferettslige reaksjonssystem overfor unge lovbyggere 3. mai 1963
- Innst.S.nr.175 (1979-1980) Om kriminalpolitikken
- St.meld.nr.104 (1977-1978) Om kriminalpolitikken.
- St.meld.nr.17 (1999-2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet

7.11 Øvrige dokumenter

- Innstilling fra Barnevernkomiteen om lov om barnevern (1951)
- Innstilling fra Straffelovrådet om endringer i det strafferettslige reaksjonssystem overfor unge lovbyggere 3. mai 1963
- Notat fra barneombudet til justisministeren 10. oktober 2001
- En rapport om tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet avgitt 28. juni 2001
- Barneombudets høringssvar til rapport om tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet 14. november 2001

Lovregister

7.12 Norske lover

- Frostatingsloven og Gulatingsloven
- 1687 Kong Christian den Femtis Lov 15 april 1687 (Norske Lov)
- 1842 Kriminalloven

1887	Lov om Rettergangsmaaden i Straffesager (Straffeprosesloven) 1. juli 1887 nr 5
1896	Lov om Behandling av forsømte Børn (Vergerådsloven) 6. juni 1896 nr 1
1902	Almindelig borgerlig straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr 10
1928	Lov om oppdragende behandling av unge lovbyggere (arbeidsskoleloven)
1953	Lov om barnevern (barnevernsloven) 17. juli 1953 nr 14
1965	Lov om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbyggjarar 9. april 1965 nr 3
1981	Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) 22. mai 1981 nr 25
1987	Lov om endringer i straffeloven m.m. 12. juni 1987 nr 51
1989	Lov om å sette i kraft hevingen av den kriminelle lavalder 16. juni 1989 nr 66
1991	Lov om meglings i konfliktråd (konfliktrådsloven) 15. mars 1991 nr 3
1995	Lov om politiet (politiloven) 4. august 1995 nr 53
1999	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 21. mai 1999 nr 30
2003	Lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet) 21. mars 2003 nr 18

Konvensjoner

European convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, Roma 4. november 1950.

Norsk tittel: Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, 1950.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16. desember 1966.

Norsk tittel: Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 1966.

International Covenant on Civil and Political rights, 16. desember 1966.

Norsk tittel: Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller (autentisk engelsk tekst), 1966.

Convention on the Rights of the Child, 20. november 1989.

Norsk tittel: FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller (autentisk engelsk tekst), 1989.

Domsregister

7.13 Norsk Retstidende (Rt)

Rt. 1992 s. 833

Rt. 1998 s. 1638

Rt. 2000 s. 822

7.14 Upubliserte dommer

Sak nr 02-01280

Salten tingrett – Dom. 2003-01-28

LH-2003-00208 [Lovdata online]

Hålogaland lagmannsrett – Dom. 2003-05-08

LH-2003-00209 [Lovdata online]

Hålogaland lagmannsrett – Dom. 2003-05-08

HR-2003-00705a [Lovdata online]

Høyesterett – Kjennelse. 2003-10-14

(<http://www.jus.uio.no/sekr/studieinformasjon/fagsider/spesialoppgave/retningslinjer>)